

DUE DATE SLIP**GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj.)

Students can retain library books only for two weeks at the most.

BORROWER'S No.	DUE DATE	SIGNATURE

लोक-प्रशासन के मूल सिद्धांत तथा राजस्थान राज्य का प्रशासन

(विभिन्न भारतीय विश्व-विद्यालयों के स्नातक स्तर के विद्यार्थियों के लिए)

लेखक

डा० लक्ष्मणसिंह राठौर
एम. ए., पी-एच डी, डी. लिट्.
अध्यक्ष, राजनीति विज्ञान विभाग
जोधपुर विश्वविद्यालय, जोधपुर

डा० प्रकाशलाल माथुर
एम० ए०, पी-एच० डी०
प्रबन्ध, राजनीति विज्ञान विभाग
एन डी राजकीय महाविद्यालय, ब्यावर

द्वितीय संशोधित संस्करण

1980 - 81

रमेश ब्रुक डिपो
जयपुर

प्रकाशक :
वृत्रमोहनचाल माटेम्बरी
रमेश चक्र डिपो, जयपुर

© सर्वाधिकार सुरक्षित

मूल्य : 18.00 ₹०

मुद्रक :
मधुसूदन प्रिन्टर्स
जयपुर

द्वितीय संस्करण की प्रस्तावना

'लोक-प्रशासन तथा राजस्थान राज्य का प्रशासन' का हम अब तक कोई नया संस्करण प्रस्तुत नहीं कर सके, जिनका हमें खेद है। इस पुस्तक का द्वितीय परिवर्द्धित संस्करण इस विषय में रचित रहने वाले विद्यार्थियों एवं पाठकों के समक्ष प्रस्तुत है। इस संस्करण में पुस्तक का काया-रूप किया गया है। सभी अध्यायों में विषय-सामग्री को बढ़ाया गया है। इस संस्करण में एक नया अध्याय 'वित्तीय प्रशासन' जोड़ा गया है। प्रत्येक अध्याय के अन्त में परीक्षायोगी प्रश्नों की सूची भी दी गई है जिसका विद्यार्थी उचित लाभ उठा सके और विषय सम्बन्धी अपने अध्ययन को व्यापक बना सके। इस संस्करण की एक महत्ता यह भी है कि इसमें इस बार अंग्रेजी भाषा में उद्धरणों को स्थान दिया गया है साथ ही प्रत्येक अध्याय में शीर्षक तथा उप-शीर्षक भी अंग्रेजी भाषा में दिये गये हैं। पिछले संस्करण में पुस्तक में किसी भी रूप में अंग्रेजी भाषा का प्रयोग नहीं किया गया था। अतः कुछ पाठकों को अंग्रेजी शब्दों के अभाव में हिन्दी में प्रयुक्त शब्दों को समझने में कठिनाई हुई। अतः प्रत्येक अध्याय में आवश्यक अंग्रेजी शब्दों को हिन्दी शब्द के साथ प्रकीर्ण में लिख दिया गया है जिससे कि किसी भी पाठक को कठिनाई न हो।

नये संस्करण में भी विद्यार्थी के स्तर व आवश्यकता का ध्यान रखा गया है। ध्याना है कि यह संस्करण विद्यार्थियों की ही आवश्यकता को पूरा नहीं करेगा अर्थात् उनके लिए भी श्रेयकर व उपयोगी सिद्ध होगा जो इस विषय में अपनी ज्ञान पीपासा को सुप्त करना चाहते हैं।

पाठकों से हमारा निवेदन है कि यदि इस संस्करण में कोई कमी रही हो तो उसे अवश्य अवगत करावे जिसमें भविष्य में उसे सुधारा जा सके।

हम अपने प्रयास में सफलता का आभार और उम्मीद रखते हैं कि इस पुस्तक को सुन्दर छपाई व अस्मिता मज्जा के साथ साथ सभी लोगों तक पहुँचाया है।

अन्त में हम अपने पाठकों के प्रति अपनी हार्दिक आभार व्यक्त करते हैं। प्रत्येक अध्याय के अन्त में प्रश्नोत्तरों की प्रतीक्षा की जाती है। प्रश्नोत्तरों की प्रतीक्षा की जाती है। प्रश्नोत्तरों की प्रतीक्षा की जाती है।

य.व. का संगठन, इन्दौर में

सं. के गुण।

दो शब्द

भारत में स्वतन्त्रता प्राप्ति के पूर्व लोक-प्रशासन की ओर कोई समुचित ध्यान नहीं दिया गया था। परन्तु हमारे देश में प्रजातांत्रिक व्यवस्था तथा लोक-हितकारी राज्य की स्थापना होने के साथ इस विषय का महत्त्व भी बढ़ा। प्रारम्भ में लोक-प्रशासन का अध्ययन स्नातकोत्तर पदधामों तक ही सीमित रखा गया। लेकिन धीरे-धीरे इस विषय को स्नातक स्तर की पढाई में भी पढाया जाने लगा है। इस विषय का इतना महत्त्व होने पर भी हमारे देश में लोक-प्रशासन पर प्राथमिक साहित्य का अभाव है। जैसे यह विषय लेखकों की कलम से अछूता तो नहीं रहा, लेकिन जो पुस्तकें लिखी गई हैं, वे अधिकांशतः अंग्रेजी भाषा में हैं और जो हिन्दी भाषा में पुस्तकें मिलती हैं उनमें अंग्रेजी की आवश्यकता से अधिक महत्त्व दिया गया है। इसके अतिरिक्त यह पुस्तकें स्नातक स्तर के विद्यार्थियों के लिए अधिक उपयोगी नहीं रही हैं, अतः विद्यार्थियों के इस अभाव की पूर्ति करने के लिए इस पुस्तक को लिखने का प्रयास किया गया है।

इस पुस्तक की महत्त्वपूर्ण विशेषता यह है कि हमें अंग्रेजी के शब्दों तथा परिभाषाओं को कोई स्थान नहीं दिया गया है। भाषा सरल, सुयोग्य तथा रोचक बनाने का प्रयत्न किया गया है, इस पुस्तक में हिन्दी भाषा के सरल शब्दों का प्रयोग किया गया है तथा अनावश्यक साहित्य को कोई स्थान नहीं दिया गया है। पुस्तक के लिखने समय विद्यार्थियों के मानसिक स्तर का भी ध्यान रखा गया है।

यह पुस्तक तीनो विश्वविद्यालयों—जोधपुर, राजस्थान तथा उदयपुर के पाठ्यक्रमों को ध्यान में रखकर लिखी गई है। इस पुस्तक में लोक-प्रशासन के सिद्धान्त के अतिरिक्त राजस्थान राज्य के प्रशासन का विस्तार से वर्णन किया गया है।

इस पुस्तक के लिखने में जिन पुस्तकों में सहायता ली गई है, उन विद्वान लेखकों के प्रति कृतज्ञता प्रदर्शित करना हमें प्रथम परम कर्तव्य समझने है।

यह पुस्तक स्नातक स्तर के विद्यार्थियों के लिए उपयोगी तथा हितकर है, ऐसी प्राज्ञ की जाती है। लेखक द्वारा प्रथम परिश्रम को मान्य समझें।

विषय-सची

अध्याय

पृष्ठ

1 लोक-प्रशासन का अर्थ, क्षेत्र, प्रवृत्ति एक महत्त्व प्रशासन राष्ट्र का अर्थ, लोक-प्रशासन का अर्थ, लोक-प्रशासन की परिभाषाये, लोक-प्रशासन का क्षेत्र, लोक-प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में 'पोस्ट वॉर' दृष्टिकोण, 'पोस्ट वॉर' दृष्टिकोण की प्रालोचना, लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन, लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में समानता, असमानता, लोक-प्रशासन की प्रवृत्ति, लोक-प्रशासन एक विज्ञान के रूप में, लोक-प्रशासन कला के रूप में, लोक-प्रशासन के अध्ययन का विकास, लोक-प्रशासन का महत्त्व ।

1

2 लोक-प्रशासन का अर्थ सामाजिक विज्ञानों के साथ सम्बन्ध एवं अध्ययन पद्धतियाँ

47

लोक-प्रशासन तथा राजनीति विज्ञान, लोक-प्रशासन तथा कानून, लोक-प्रशासन तथा इतिहास, लोक-प्रशासन तथा अर्थशास्त्र, लोक-प्रशासन तथा भाषाशास्त्र, लोक-प्रशासन तथा समाज शास्त्र, लोक-प्रशासन के अध्ययन की पद्धतियाँ

3 लोक-प्रशासन पर नियन्त्रण

71

क्या लोक-प्रशासन या प्रशासकीय सेवा शासन का एक पृथक अंग है ? निर्देशन, निरीक्षण एक परीक्षण, नियन्त्रण तथा सम्पादन के कार्यों में भेद, व्यवस्थापिका की श्रेष्ठता, प्रशासकीय सत्ता का स्रोत, व्यवस्थापिका का शासन पर नियन्त्रण, व्यवस्थापिका निर्देशक मण्डल के अर्थ में, व्यवस्थापिका के प्रशासन सम्बन्ध 20वीं भारत में प्रशासन की सासदीय नियन्त्रण ।

या (Welfare Sta.

4 लोक-प्रशासन तथा कार्यपालिका

जनोपयोगी कार्य किये जाते

कार्यपालिका के भेद, कार्यपालिका की प्रशासकीय शक्ति, तथा नियमन करने का कार्यपालिका प्रशासकीय सत्ता होने से लाभ, कार्यपालिका द्योगो की प्रत्येक सम्बन्ध में लोक-प्रशासन सामान्य प्रबन्धकीय पद्धति की विशेषताओं, राजी तथा सामान्य प्र-वस्थापिका के प्रशासकीय कर्तव्य हैं । भारत में कार्यपालिका का संघटन, इंग्लैंड में कार्यपालिका के गुण ।

5/ लोह-प्रशासन तथा न्यायपालिका

न्यायपालिका के कार्य, क्या कोई नागरिक सरकार पर मुद्रदमा खता सकता है ? लोह-प्रशासन तथा न्यायपालिका, न्यायिक उपचार के माध्यम ।

6 प्रशासकीय संगठन और उसके मौलिक सिद्धान्त

संगठन शब्द का अर्थ और परिभाषा, संगठन के विषय में विभिन्न धारणायें, प्रशासकीय संगठन के मौलिक सिद्धान्त, विशेषीकरण या विनिष्ठीकरण का सिद्धान्त, पद सोपान या श्रेणी का सिद्धान्त, पद-सोपान सिद्धान्त के गुण, पद सोपान के दोष, प्रादेश की एकता का सिद्धान्त, निन्यक्षण के क्षेत्र का सिद्धान्त, केन्द्रीयकरण बनाम विकेन्द्रीकरण का सिद्धान्त, केन्द्रीयकरण की मुख्य विशेषतायें, विकेन्द्रीकरण की मुख्य विशेषतायें केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीकरण को निर्धारित करने वाले तत्त्व, केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीकरण के गुण तथा दोष, सत्ता के प्रत्यायोजन का सिद्धान्त, एकीकृत व्यवस्था बनाम स्वतन्त्र व्यवस्था, समन्वय, उत्तरदायित्व के पनुसार अधिकार या सत्ता का सिद्धान्त ।

7 सूत्र तथा स्टाफ प्रभिकरण

सूत्र तथा स्टाफ का अर्थ, सूत्र तथा स्टाफ में अन्तर, सामान्य स्टाफ, सहायक स्टाफ, तकनीकी स्टाफ, प्रशासन में स्टाफ प्रभिकरणों का महत्त्व, स्टाफ प्रभिकरण के कार्य, संगठन के साथ स्टाफ दराइयो का सम्बन्ध, क्या स्टाफ को वास्तव में सत्ता-विहीन कहा जा सकता है ? भारतीय लोक-प्रशासन में स्टाफ प्रभिकरण, मन्त्रिपरिषद् समितियाँ, मन्त्रिपरिषद् सचिवालय ।

8. विभाग-सूत्र प्रभिकरण

विभाग, अस्तित्व-अर्थ, विभागों के प्रकार, विभागों संगठन के प्रति कृतज्ञता प्रदर्शित करने के कार्य, गुण-दोष, प्रत्येक सिद्धान्त-गुण-दोष, पुस्तक स्नातक स्नातक की भूमिका, एकल अध्यक्ष या ब्यूरो प्रणालि, बहुत अधिक पदवि-गुण दोष, विभिन्न देशों में विभागीय संगठन, भारत में विभागीय संगठन, राजनीतिक प्रणालि, विवालय, पारक संगठन, भारत सरकार में मन्त्रालय । विभागों संगठन, भारत सरकार का प्राशासनिक संगठन, भारत सरकार मन्त्रालय, अथवा परराष्ट्र मन्त्रालय, गृह अथवा अन्तर मन्त्रालय, वित्त मन्त्रालय, देशी मन्त्रालय, मनुक्त राज्य अमेरिका में विभागीय

लोक-प्रशासन का अर्थ, क्षेत्र, प्रकृति एवं महत्त्व

(MEANING, SCOPE, NATURE AND IMPORTANCE OF PUBLIC ADMINISTRATION)

मानव सभ्यता के प्रादि युग में समाज का स्वरूप बहुत सरल तथा सादा था। मनुष्य को केवल उन्हीं वस्तुओं की आवश्यकताएँ थी जिनसे उसका जीवन बना रह सके। अतः उस युग में प्रशासन का स्वरूप बहुत सरल था। ज्यो-ज्यो मनुष्यों की आवश्यकताओं में वृद्धि होती गई तथा-तथा मानव समाज सरलता से जटिलता की ओर अग्रसर होता गया और उन्हीं के अनुपात में प्रशासन भी जटिल बनता गया। उदाहरण के लिए, प्रादिकाल का मानव अपनी क्षुधा की कृप्ति जानकर को मारकर, उसका कच्चा मांस खा कर भरता था। परन्तु जब से उनको इस बात का ज्ञान हुआ कि मांस को पकाकर खाना स्वादिष्ट तथा पौष्टिक होता है तो उनमें भ्रम जमाने की प्रिया का पता लगाया। इसी प्रकार मानव ने शरीर को सँभालने तथा रोगों से बचाने के लिए दवाओं की आवश्यकता महसूस की। प्रारम्भ का मनुष्य अपने शरीर को पेड़ के पत्तों तथा पत्थरों से ढक कर रखता था। इन सब वस्तुओं को प्राप्त करने तथा समाज में उनका उपयोग करने में मानव-समाज को प्रशासन की आवश्यकता रही है। किन्ती भी युग में मानव समाज का बिना प्रशासन के कोई भी कार्य पूरा नहीं हुआ है। यह तथ्य आज भी पूर्णतः सत्य है।

प्रागुक्त काल में राज्यों के कार्यों में बहुत वृद्धि हो रही है। यहाँ तक कि राज्य के सम्बन्ध में जो धारणा या विचार था, उद्यम भी परिवर्तन हो गया है। 19वीं शताब्दी में राज्य का मुख्य कार्य अपने लोगों को सुरक्षा प्रदान करना था तथा उनके ज्ञान-माल की रक्षा करना था। परन्तु 20वीं शताब्दी का राज्य पुनिस राज्य नहीं रहा, अपितु लोक-कल्याणकारी राज्य (Welfare State) है। इस प्रकार की व्यवस्था में राज्य द्वारा अनेक महत्त्वपूर्ण जनोपयोगी कार्य किये जाते हैं। जन्म से लेकर मृत्युपर्यन्त मानव-जीवन को व्यवस्थित तथा नियमित करने का कार्य वर्तमान राज्य का है। वर्तमान लोक-कल्याणकारी राज्य लोगों की प्रत्येक आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिए कुत-गवन्ध है। इसमें रोटी, रोजी तथा मजान की व्यवस्था के अनतिरिक्त और भी कई सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं।

राज्य की निरन्तर बढ़ती हुई शक्तियों के साथ ही साथ, लोक-प्रशासन का योग तथा महत्त्व भी लगातार बढ़ता ही जा रहा है। राज्य के द्वारा सम्पादित कार्यों की सफलता तथा प्रगतिशीलता उन धर्मकारियों पर निर्भर करती है जो कि राज्य की नीति को प्रियान्वित करने हैं। प्रशासकीय नीतियाँ चाहे कितनी ही लाभकारी क्यों न हों, तब तक सफल नहीं हो सकती जब तक कि कुशल प्रशासकों द्वारा प्रियान्वित न हों। हम मध्य का अनुभव भारत में भी रिया जाने लगा है। कांग्रेस के 65वें अधिवेशन में 'नियोजित विभाग के कार्य-क्रमों को प्रियान्वित करने' पर एक प्रस्ताव पारित हुआ था। हमें अन्य बातों के साथ-साथ यह भी स्पष्ट रिया गया था कि—

“हमें यह समझ लेना चाहिए कि नीति तथा कार्य-क्रमों का निर्माण करना ही पर्याप्त नहीं है, हमें प्रौद्योगिकी की तकनीकी उत्तरा निष्पादन तथा उत्तरों पूरा करना है। निष्पादन की हम तकनीकी पर ही सभी धर्मियों के दार्शनिकताओं के कार्यों का मूल्यांकन रिया जा सकता है और उक्त प्रस्ताव का प्रावधान ता भाजन बनाया जा सकता है।”

हम प्रकार यह स्पष्ट हो जाता है कि साधुनिक समाज में लोक-प्रशासन का महत्त्व किना अधिका है। कुछ विद्वानों ने इसे 'साधुनिक सभ्यता का हृदय (heart of modern civilization)' कहा है। समाज में शांति तथा सुरक्षा का बनाये रखने तथा उचित नैतिकता के लिए प्रशासन आवश्यक है। यदि किसी राज्य में सभ्यता नष्ट होती तो उसका उत्कर्षाधिक्य वहीं न प्रशासन पर अवैश्या। लोक-प्रशासन के द्वारा ही सभ्यता का विकास होता है। एक ऐसे विषय का ह्यान देना जीवन में अत्यन्त महत्त्व है और उसका अध्ययन स्तरी ही महत्त्वपूर्ण हो जाता है। प्रो० लुइट (L. D. White) का कवन है कि “'लोक-प्रशासन' एक विस्तृत शब्द 'प्रशासन' का महत्त्वपूर्ण अर्थ है।” एक 'लोक-प्रशासन' शब्द को समझने के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि पहले हम 'प्रशासन' के अर्थ को भौतिक-भौतिक समझें।

प्रशासन शब्द का अर्थ

(Meaning of Administration)

प्रशासन शब्द का अर्थ अत्यन्त व्यापक है, परिणामस्वरूप हम शब्द का प्रयोग विभिन्न अर्थों में रिया गया है। उदाहरण के लिए, हम शब्द का प्रयोग मन्त्रिमण्डल के पर्यायवाची रूप में रिया जाता है, जैसे—नेहरू प्रशासन में हमें भी सुरक्षा तथा प्रगति के लिए विभिन्न कार्यों को सम्पादित रिया गया। हमें प्रशासन प्रशासन का अर्थ समाजशास्त्र के उक्त विभाग में लक्ष्य जाया है जिसका सम्बन्ध अनुशासन अथवा शैक्षिक अनुशासन में है। उदाहरणार्थ, लोक-प्रशासन एक सामाजिक विज्ञान है। कभी-कभी प्रयोग उन सभी शक्तियों के लिए रिया जाता है जो कि लोक-भौतिक अथवा लोक-भौतिकों को प्रियान्वित करने तथा कुछ महत्त्वपूर्ण अर्थों

लाभ प्रदान करने के लिए संगठन की जगह है जैसे 'भारतीय प्रशासन', 'प्रशासन' आदि। प्रशासन शब्द का प्रयोग प्रबन्धकों के लिए भी होता है, जैसे—अधिकाधिक व्यक्ति प्रशासन में दक्ष है। इस प्रकार प्रशासन के ये सभी अर्थ एक-दूसरे से इतने भिन्न हैं कि उन सब को एक परिभाषा में संक्षिप्त नहीं किया जा सकता।

एकीकृत तथा प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण

(Integral and Managerial View) :

प्रशासन के उपर्युक्त अर्थों में से प्रथम अर्थ हमारे लिए निरर्थक है। शेष अर्थों का ध्येय प्रशासन को एक विशिष्ट अथवा अध्ययन की शाखा तथा एक श्रिया यताना है। यह क्रिया उम अध्ययन का विषय-क्षेत्र है। यहाँ यह विवादास्पद प्रश्न उपस्थित होता है कि किन क्रियाओं को प्रशासन के क्षेत्र में लिया जाय और किन को नहीं। इस सम्बन्ध में दो विचारधाराएँ हमारे सामने हैं। प्रथम विचारधारा के अनुसार बुद्ध विद्वानों की मान्यता है कि प्रशासन में उन सभी क्रियाओं का समावेश होता है जिनका संचालन एक निश्चित क्षेत्र में नीति अथवा नीतियाँ व शिष्टाचार से होता है जिसमें कार्य करने वाले सभी व्यक्तियों के कार्य प्रशासन के अन्तर्गत आ जाते हैं चाहे वे प्रबन्धीय वर्ग, तकनीकी वर्ग, श्रमिक वर्ग, लिपिक वर्ग चतुर्थ श्रेणी वर्ग से सम्बन्धित हों इस विचारधारा को प्रशासन का एकीकृत दृष्टिकोण (Integral view of Administration) कहा जाता है। यह प्रशासन का व्यापक अर्थ है। विस्तृत अर्थ में इसकी परिभाषा इस प्रकार की जा सकती है कि सर्वमान्य लक्ष्य की पूर्ति के लिए सहयोग करने वाले वर्गों की क्रियाएँ ही प्रशासन है।

प्रशासन की प्रकृति के सम्बन्ध में दूसरी विचारधारा यह है कि प्रशासन के क्षेत्र में केवल वे ही क्रियाएँ आती हैं जिनका सम्बन्ध 'प्रबन्ध' से होता है तथा जो सम्पूर्ण संगठन को सामूहिक कार्य की सम्पन्नता के लिए एकीकृत तथा नियन्त्रित करती है। इसमें प्रशासन का सम्बन्ध केवल उन मनुष्यों से सम्बन्धित प्रबन्ध (management), निर्देशन (direction), निरीक्षण (supervision), व उनके नियन्त्रण (control) में है जो किसी उद्देश्य की प्राप्ति के लिए सहयोग कर रहे हैं। बुद्ध धान्धिष्ठत लक्ष्य की प्राप्ति के लिए मनुष्यों तथा सामग्री के उचित संगठन के निर्देशन को संगठन कहा जाता है। इस प्रकार प्रशासन में केवल प्रशासनको ही क्रियाएँ ही आती हैं, एक चतुर्थ श्रेणी या लिपिक का कार्य प्रशासन की इस विचारधारा में नहीं आता है। इस दृष्टिकोण को प्रशासन में प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण (Managerial View of Administration) कहा जाता है।

इन दोनों विचारधाराओं के बीच मौलिक अन्तर रहता है। जब हम एकीकृत विचारधारा को स्वीकार कर लेते हैं तथा यह मान लेते हैं कि प्रशासन विभिन्न सामान्य लक्ष्यों की पूर्ति के लिए की जाने वाली समस्त क्रियाओं का योग है तब उद्यम का प्रत्येक कर्मचारी—चतुर्थ श्रेणी से लेकर प्रबन्धीक तब, प्रशासन के अंग मान

निये जायेंगे। इसके विपरीत, यदि हम प्रबन्धकीय विचारधारा को मानते हैं तो उसमें केवल उच्च तथा निरीक्षण एक प्रबन्ध का कार्य करने वाले पदाधिकारी ही प्रशासन के घग माने जायेंगे। इस प्रकार प्रशासन का विषय-क्षेत्र नियोजन, समन्वय, निर्देशन, वित्तीय नियन्त्रण आदि प्रबन्ध की विधियों और नीतियाँ तक ही सीमित हो जाता है। इस उदाहरण के द्वारा प्रशासन के अन्तर्गत आने वाली क्रियाओं के सम्बन्ध में दोनो प्रकार की विचारधारा को और स्पष्ट तरीके में समझा जा सकता है। एक चीनी का कारखाना (Sugar factory) है जिसमें विभिन्न लोग कार्य करते हैं जिनका कार्य एक-दूसरे से भिन्न है। कारखाने के मन्तव्य के सम्बन्ध में नीतियाँ बनाने के लिए एक निदेशक-मण्डल (Board of Directors) है, उन नीतियों को लागू करने तथा समन्वय बनाये रखने के लिए एक प्रबन्धक (Manager) है, विभिन्न गभागों में कार्य के निरीक्षण पर नियन्त्रण के लिए सहायक, अधीक्षक, फोरमैन, विपिक वर्ग है, गध्रं को होने, मशीन में डालने और अन्य कार्य के लिए श्रमिक, चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी तथा मन्देशवाहक आदि कर्मचारी है। यदि हम पकीकृत विचारधारा को स्वीकार करते हैं तो इस कारखाने में कार्य करने वाले निदेशक से लेकर निम्न श्रेणी के कर्मचारी प्रशासन के घग माने जायेंगे। यदि हम प्रबन्धशास्त्रिक दृष्टिकोण में दखें तो केवल निदेशक, प्रबन्धक, सहायक, अधीक्षक तथा फोरमैन के कार्य ही प्रशासन की सीमा में आयेंगे। विपिक, श्रमिक, मन्देशवाहक एवं चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी प्रशासन की परिधि में नहीं आ सकते।

उपर्युक्त उदाहरण में यह स्पष्ट हो जाता है कि विगी भी मण्डल में दो प्रकार के पदाधिकारी होते हैं—एक वे जिनका सम्बन्ध केवल प्रबन्ध में होता है तथा दूसरे वर्ग का सम्बन्ध कार्य को करने में है। इस प्रकार पहला वर्ग कार्य करणा है जबकि दूसरा वर्ग कार्य करता है। हेनरी फॉयल (Henri Fayol) का विचार यही प्रस्तुत करना उपयोगी होगा। उनके विचार में कर्मचारी चाहे कितने ही निम्न स्तर का क्यों न हो, उनके कार्यों में प्रशासन का विगी न किमी मात्रा में अस्तित्व ही सम्पादन होता है। उन्होंने लिखा है, "विगी वह औद्योगिक संस्थान में श्रमिक द्वारा करीत किये गये गी कष्टों में से केवल कुछ कष्ट ही प्रशासकीय प्रकृति के कार्यों में दख होते हैं। उसी गुणना में एक फोरमैन का अधिकांश समय प्राशासनिक कार्यों को सम्पन्न करने में ही व्यतीत होता है। इस प्रकार पर औद्योगिक पर-संभान (Industrial hierarchy) में एक कर्मचारी का वह जितना ऊँचा होता जाता है, उसे प्राशासनिक कार्यों में उतना ही अधिक समय लगना होता है।"

‘प्रशासन’ शब्द का अर्थ

(Meaning of Administration)

‘प्रशासन’ शब्द अंग्रेजी में ‘एडमिनिस्ट्रेशन’ (Administration) का हिन्दी रूपान्तर है। अंग्रेजी भाषा में इस शब्द की रचना दो सैटिन शब्दों ‘ad’ और

'manage' से मिलकर हुई है जिसका अर्थ है 'सेवा करना'। एन्साइक्लो-पीडिया ब्रिटानिका (Encyclopedia Britannica) में इस शब्द का अर्थ "कार्यों का प्रबन्ध या उनको पूरा करना" व्यक्त किया गया है। इस प्रकार प्रशासन किसी निश्चित लक्ष्य अथवा उद्देश्य की पूर्ति के लिए किये जाने वाले सभी मानवीय उद्यमों का प्रतीक है। प्रशासन एक सर्वव्यापी शब्द है जो मानव जगत की सामूहिक क्रियाओं के प्रबन्ध के लिए प्रयुक्त किया जाता है। अधिकांश मानवीय क्रियाओं की प्रकृति सामूहिक या सहयोगपूर्ण होती है इसलिए प्रशासन का अस्तित्व प्रायः प्रत्येक समूह के कार्यों में होता है चाहे वे सार्वजनिक हो अथवा व्यक्तिगत, चाहे छोटे हो अथवा बड़े। प्रशासन को एक सहयोगपूर्ण प्रयत्न माना जाता है जो कि सचेतन रूप से निर्धारित किये किसी लक्ष्य को प्राप्त करने का प्रयास करता है। किसी उद्देश्य के लिए किये जाने वाले सभी प्रकार के निगमों की एक विशेषता के रूप में प्रशासन प्राथमिक युग की कोई विशेषता या विशेषता नहीं है। इसकी उपस्थिति सभ्यता के विकास के आरम्भ में ही दृष्टिगत होती है। आदिमकाल में ही मनुष्य प्रशासन तकनीक को किसी तरह स्थापित करता है।

इस प्रकार प्रशासन सभी आयोजित मानवीय क्रिया-कलापों में विद्यमान रहता है। जो कार्य किसी एक ही व्यक्ति के द्वारा सम्पादित किये जाते हैं वहाँ प्रशासन का तत्त्व मरिहित नहीं रहता। पिफन तथा प्रिन्स ने प्रशासन शब्द को परिभाषित करने हेतु उपयुक्त ही लिखा है कि "वास्तविक उद्देश्य की प्राप्ति के लिए मानवीय तथा भौतिक साधनों का संगठन तथा संचालन ही प्रशासन है।"

प्रशासन की परिभाषाएँ
(Definitions) —

प्रशासन के स्वरूप में सम्बन्धित दोनों विचारधारकों का अध्ययन करने के बाद यह उचित होगा कि महत्त्वपूर्ण विद्वानों के द्वारा समय-समय पर दी गई परिभाषाओं का उल्लेख किया जाए।

प्रो० जॉन ए० वीग (Prof John A Vieg) के अनुसार, " " कार्यों को व्यवस्थित ढंग में क्रमबद्ध करना तथा साधनों का पूर्व-निर्धारित रीति में उपयोग करना ही प्रशासन है, जिसका उद्देश्य है कि उन्हीं कार्यों को होने दिया जाए जिन्हें कि हम सम्पन्न करना चाहते हैं और साथ ही साथ, ऐसी वृद्धियों को रोका जाए जिनका हमारी इच्छाओं के साथ सामंजस्य न बैठना हो।" एल० डी० व्हाइट (L D White) के अनुसार, "प्रशासन प्रत्येक सामूहिक प्रयास, सार्वजनिक या व्यक्तिगत, सैनिक या अमैजिक, बड़े पैमाने या छोटे पैमाने का सामान्य नाम है। यह नाम एक बैंक, विश्वविद्यालय या हाई स्कूल, रेल-रोड, होटल अथवा नगर के शासन में कार्य करता है।" ("Administration is a process common to all group efforts public or private, civil or military, large scale or small scale. It is a process at work in a departmental

store, a bank, a university or high school, a rail-road, a hotel or a city government)

ग्रिगो (Nigro) के शब्दों में, "दिनी उद्देश्य की प्राप्ति हेतु मनुष्यों तथा वस्तुओं का जो संगठन तथा उपयोग किया जाता है, उसे प्रशासन कहते हैं।" (Administration is the organisation and use of man and material to accomplish a purpose")

ई० एन० ग्लेड्डन (E N Gladden) के शब्दों में, "प्रशासन लोगों की परस्पर, देग-भान व कार्यों का प्रबन्ध करना है।"

लूथर गुल्लिक (Luther Gullick) के अनुसार, "प्रशासन का सम्बन्ध कार्यों को पूरा करने में है, जिसमें साथ ही साथ निर्धारित लक्ष्य पूरा हो सकें।" (Administration has to do with getting things done with the accomplishment of defined objectives")

फिस्कर (Pfitzner) के अनुसार, "वाञ्छित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए मानवीय तथा मौलिक साधनों का संगठन तथा निदेशन ही प्रशासन है।" ('The organisation and direction of human and material resources to achieve designed ends")

हर्बर्ट ए० साइमन (Herbert A Simon) के अनुसार, "सबसे अधिक व्यापक अर्थ में प्रशासन का अर्थ है कि जिसमें लोगों या मनुष्यों द्वारा साथ मिलकर की जाने वाली क्रियाओं को प्रशासन कहा जा सकता है।" ("In its broadest sense administration can be defined as the activities of groups co-operating to accomplish common goals")

हार्वे वाकर (Harvey Walker) के अनुसार, "सरकार कानून को लागू करने के लिए जो कार्य करती है, उसे प्रशासन कहते हैं।" ("The work which government does to give effect to a law, is called administration")

उपर्युक्त परिभाषाओं का अध्ययन तथा मनन करने के पश्चात् हम हम निष्कर्ष पर पहुँचाते हैं कि जब कुछ लोग परस्पर एक साथ मिलकर निश्चित उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए कार्य करते हैं तो उन क्रियाओं को प्रशासन कहा जाता है। वाञ्छित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए मनुष्यों तथा साधनों का उचित संगठन तथा निदेशन को भी प्रशासन कहा जाता है।

लोक-प्रशासन का अर्थ

(Meaning of Public Administer)

'प्रशासन शब्द को समझ देने के पश्चात् लोक-प्रशासन के अर्थ को प्राप्ति में समझा जा सकता है। लोक-प्रशासन दो शब्दों में मिलकर बना है—लोक तथा प्रशासन। लोक का अर्थ है, सम्पूर्ण जनता और प्रशासन का अर्थ है, कार्यों का प्रबन्ध

करना या सेवा करना। इस प्रकार लोक-प्रशासन का अर्थ हुआ, राज्य में सम्पूर्ण जनता के लिए सेवा कार्य करना। वैसे तो समाज में कई संस्थाएँ होती हैं जो जन-कल्याण के कार्य करती हैं लेकिन वास्तव में उनका कार्य-क्षेत्र सम्पूर्ण जनता नहीं हो पाता। लोक-प्रशासन, प्रशासन का ही व्यापक तथा सार्वजनिक स्वरूप है। राज्य अपने उद्देश्य की पूर्ति सरकार के माध्यम में करता है। एलेक्जेंडर हेमिलटन ने लोक-प्रशासन की बड़ी सुन्दर व्याख्या की है और कहा है कि, 'चूँकि सरकार की क्रियाएँ सार्वजनिक अथवा लोक-हित के लिए सम्पन्न की जाती हैं अतः सरकारी कार्यों के प्रशासन को लोक-प्रशासन कहा जाता है। जब प्रशासनिक सूत्रों तथा लोगों का प्रयोग लोक-हित प्राप्त करने की दृष्टि में किया जाता है, जिसमें अधिकतर जनता का हित प्रभावित होता है तो लोक-प्रशासन कहलाता है। अस्पताल, अस्पराधियों की रोक-थाम के लिए पुनिग व्यवस्था, नहरों का निर्माण, सड़कों एवं राष्ट्रीय मार्गों का निर्माण लोक प्रशासन की कुछ प्रियायाओं के उदाहरण हैं।

यहाँ यह प्रश्न उपस्थित होता है कि लोक-प्रशासन में सरकार के कौन से कार्य सम्मिलित किये जाने चाहिए। यह विवादास्पद प्रश्न है और इस पर विद्वान एकमत नहीं है। कुछ विद्वानों को लोक-प्रशासन को व्यापक रूप प्रदान करना चाहते हैं, उनका विचार है कि लोक-प्रशासन में सरकार के समस्त कार्य आ जाते हैं। सरकार के तीन अंग होते हैं—व्यवस्थापिका (Legislature), कार्यपालिका (Executive) तथा न्यायपालिका (Judiciary)। इस प्रकार लोक-प्रशासन में सरकार के इन तीनों शाखाओं के कार्य उसकी परिधि में आ जाते हैं। दगल विपरीत, कुछ विचारक यह मानते हैं कि लोक-प्रशासन के अन्तर्गत कार्यपालिका शाखा के कार्य ही आते हैं। यह लोक-प्रशासन का संकुचित अर्थ है। वास्तव में लोक-प्रशासन के क्षेत्र में केवल वे कार्य आते हैं जिनका सम्बन्ध किसी लोक-नीति के निष्पादन अथवा कार्यनिष्पत्ति में होता है।

सामान्य व्यवहार में, लोक-प्रशासन की प्रियायाओं के क्षेत्र को सरकार की केवल कार्यपालिका शाखा के अन्तर्गत तथा कार्य-रत्नारों तक ही सीमित रखा जाता है। यह विश्वास किया जाता है कि यदि लोक-प्रशासन के अन्तर्गत सरकार की तीनों ही शाखाओं को उन सभी जटिल प्रियायाओं का, जो कि सार्वजनिक उद्देश्यों के लिए सम्पन्न की जाती हैं, अध्ययन किया गया तो हममें विषय अत्यन्त व्यापक हो जायेगा। व्यापकता के कारण लोक-प्रशासन के अध्ययन में कई अम उत्पन्न हो जायेगे तथा विषय की एकरूपता समाप्त हो जायेगी। संकुचित अर्थ में, लोक-प्रशासन के अन्तर्गत मुख्यतः संसदन, कार्यपालिका वर्ग तथा कार्य करने की उन रीतियों को सम्मिलित किया जाता है जो कि सरकार की कार्यपालिका शाखा को सौंपे गये सार्वजनिक कार्यों की प्रभावशाली ढंग में पूरा करने के लिए आवश्यक हैं। लोक-प्रशासन के प्रसिद्ध विद्वान डॉ. एफ. विलोबी (W. F. Willoughby) का यह विचार उद्धृत करना उचित होगा जिसके अनुसार, "राजनीति विज्ञान में 'प्रशासन'

शब्द दो अर्थों में प्रयोग किया जाता है। व्यापक अर्थ में इस शब्द का प्रयोग सरकार के सम्बन्धित विभागों के लिए किया जाता है, इसलिये यह कथन पूर्णतया सही है कि प्रशासन की विधायकी शाखा का प्रशासन, न्यायिक प्रशासन अथवा कार्यपालिका शाखा का प्रशासन इसी प्रकार सरकार की प्रशासकीय शाखा के कार्यों का प्रशासन अथवा सामान्य रूप में सरकार के कार्यों का संचालन आदि। अपने मरुचित अर्थों में यह केवल प्रशासकीय शाखा के कार्यों को ही सूचित करता है।" इन दो अर्थों के होने के कारण लोक-प्रशासन की परिभाषाएँ एक-दूसरे में भेद नहीं जाती, क्योंकि वे किसी न किसी एक दृष्टिकोण पर आधारित हैं। अर्थात् यह हेतु यहाँ कुछ प्रमुख विद्वानों की परिभाषाएँ दी जा रही हैं जिनके द्वारा उनमें अन्तर को स्पष्ट देखा जा सकता है।

लोक-प्रशासन की परिभाषाएँ

(Definitions) *

1. लुवर गुतिर के अनुसार, "प्रशासन का सम्बन्ध कार्यों को पूरा करने में है लोक-प्रशासन, प्रशासन व विज्ञान का एक विशिष्ट अंग है जो सरकार से सम्बन्धित है और इसलिये मुख्यतया उसका सम्बन्ध कार्यपालिका शाखा में है, जहाँ सरकार का काम किया जाता है, यद्यपि वहाँ व्यवस्थापिका व न्यायपालिका शाखाओं के सम्बन्ध की सम्झना भी स्पष्ट रूप में होती है।" (Administration is that part of the science of administration which has to deal with government, and thus concerns itself primarily with the executive branch, where the work of the government is done, though there are obviously administrative problems also in connection with the legislative and judicial branches")

2. डॉ० ह्यूट (Dr. L. D. White) का मत है कि, "लोक-प्रशासन में वे सभी कार्य आते हैं जिनका उद्देश्य सार्वजनिक नीतियों को पूरा करना या लागू करना होता है।" (Public Administration consists of all those operations having for their purpose the fulfilment or enforcement of public policy.)

3. पर्से मेक्वीन (Percy Mequeen) के शब्दों में, "लोक-प्रशासन वह प्रशासन है जिसका सम्बन्ध सरकार के कार्यों में है, चाहे वह केन्द्रीय हो अथवा स्थानीय।" ("Public Administration is administration related to the operations of government whether Central or Local")

4. वुड्रो विल्सन (Woodrow Wilson) के अनुसार, "लोक-प्रशासन विधि को सिद्ध एवं समर्थ रूप में क्रियान्वित करने का नाम है। विधि को क्रियान्वित करने की प्रक्रिया जिसे एक प्रशासकीय क्रिया है।" ("Public Administration

s a detailed and systematic study of law Every particular application of law is an act of administration")

हार्वे वाकर (Harvey Walker) के मतानुसार, "सरकार कानून को क्रियान्वित करने के लिए जो कार्य करती है, वह प्रशासन कहलाता है।" ("The work which a government does to give effect to a law is called administration")

W. विलोयबी (Willoughby) के अनुसार, 'प्रशासनिक कार्य वास्तव में सरकार की व्यवस्थापिका शाखा द्वारा घोषित और न्यायपालिका शाखा द्वारा निर्वाचित कानून को प्रशासन करने में सम्मिलित है।' ("The administrative function is the function, actually administering the law as declared by the legislature and interpreted by the Judicial branches of the government")

जॉन एम० फिफ्नर (John M Pfifner) ने लोक-प्रशासन की परिभाषा करते हुए लिखा है कि, लोक-प्रशासन का सम्बन्ध सरकार के कार्यों में है चाहे वह स्वास्थ्य प्रयोगशाला में एक्स-रे (X-Ray) मशीन का संचालन हो अथवा टंकाल में गिनते यन्त्रों का कार्य हो। लोक-प्रशासन का लक्ष्य मनुष्यों के कृत्यों में सामंजस्य उत्पन्न करना है जिनमें वे किसी पूर्व निश्चित लक्ष्य के प्रयासों को जुटा सके। ("Public Administration consists of doing the work of government, whether it be running X-Ray machine in a health laboratory or coining money in the mint .. . Administration consists of getting the work done by co-ordinating the efforts of people so that they can work together or accomplish their set task")

ई० एन० ग्लैड्डन (E N Gladden) के शब्दों में, "लोक-प्रशासन में लोक-पदाधिकारियों के वे सम्स्त कार्य सम्मिलित हैं, जिनका सम्बन्ध प्रशासन से है, चाहे वे व्यक्तिगत प्रशासन हों या कर्क।" ("Public Administration includes the activity of all public officials concerned with administering whether as administrators or clerks")

वाल्डो (Waldo) के कथनानुसार, "लोक-प्रशासन मानवीय सहयोग का एक पहलू तथा विभिन्न वर्गों वाले प्रशासन से सम्बन्धित एक वर्ग है जो कि उच्च-चौंटी की विचार-शक्ति से युक्त एक प्रकार का सामूहिक मानवीय प्रयत्न है। ("one phase or aspect of human co-operation a species belonging to the genus administration which is seen as a type of co-operative human effort that has a high degree of rationality")

मार्क्स तथा साइमन (Marx and Simon) के शब्दों में, "लोक-प्रशासन का अर्थ स्थानीय एवं राष्ट्रीय सरकार के कार्यकारिणी विभागों की प्रतिनिधियों से

ही है।" ("By Public Administration is meant in common usage the activities of the executive branches of the National, State and Local governments")

डिमोक (Marshall E. Dimock) के अनुसार, "प्रशासन का सम्बन्ध सरकार के 'क्या' और 'कैसे' से है।" ("Administration is concerned with 'what' and 'how' of the government")

उपरोक्त परिभाषाओं के आधार पर लोक-प्रशासन का व्यापक तथा समुचित अर्थ बताने का विद्वानों ने प्रयत्न किया है। लॉरिन वास्तव में लोक-प्रशासन के स्वल्प को निश्चित तरीके से नहीं बताया जा सकता, जिन प्रकार कि हम एक भौतिक विज्ञान के स्वल्प को बता सकते हैं। लोक-प्रशासन की सीमाएँ निर्धारित करने उसके स्वल्प की निश्चित व्याख्या नहीं की जा सकती। लोक प्रशासन की विभिन्न परिभाषाओं के सम्बन्ध में लोक-प्रशासन के प्रसिद्ध विद्वान डॉ० एम० पी० शर्मा (M. P. Sharma) का विचार है कि इनको प्रथम चार भागों में विभक्त किया जा सकता है। प्रथम के परिभाषाएँ हैं जो प्रशासन की प्रकृति की व्याख्या किन्तु लोक-प्रशासन के क्षेत्र की समुचित व्याख्या करती हैं जैसा एल० टी० ट्राउट द्वारा की गई परिभाषा, जिसमें अनुसार लोक-प्रशासन में उन समस्त विषयों का समावेश होता है, जिसका प्रयोजन सार्वजनिक नीतियों को प्रियान्वित करना होता है। दूसरे, कुछ ऐसी परिभाषाएँ हैं जो लोक-प्रशासन की प्रकृति एवं क्षेत्र दोनों के सम्बन्ध में ही सही दृष्टिकोण प्रदानती हैं। तीसरे प्रकार की वे परिभाषाएँ हैं जो प्रशासन की प्रकृति के सम्बन्ध में सही हैं, परन्तु लोक-प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में व्यापक दृष्टिकोण प्रदानती हैं। उदाहरण के लिए, लुथर गुलिक द्वारा की गई परिभाषा है, जिसमें अनुसार प्रशासन का अर्थ तो केवल 'कार्य करना' है परन्तु लोक-प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में उल्लेख मात्र है कि उल्लेख 'कार्य' के अनिश्चित सामान्य के अन्य अर्थों की व्याख्या का भी समावेश होता है। चौथे प्रकार की वे परिभाषाएँ हैं जो प्रशासन की प्रकृति तथा लोक-प्रशासन के क्षेत्र, दोनों के सम्बन्ध में व्यापक दृष्टिकोण प्रदानती हैं। इनमें डिमोक तथा फिचरर के द्वारा प्रस्तुत परिभाषाएँ मुख्य हैं।

निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि लोक-प्रशासन का सम्बन्ध सरकार की उन विभिन्न विधाओं से है, जो कि कानून को लागू करने तथा लोक-नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए समर्थ की जाती हैं परन्तु यह एक प्रक्रिया तथा एक व्यवसाय भी है। एक प्रक्रिया के रूप में, नीति के प्रियान्वयन के लिए उठाये जाने वाले प्रत्येक कदम से यह सम्बन्धित है और एक व्यवसाय (Vocation) के रूप में, इसका सम्बन्ध एक सरकारी प्रतिष्ठान (Public agency) में अन्य लोगों की विधाओं की व्यवस्था से है।

लोक-प्रशासन का क्षेत्र

(The Scope of Public Administration)

लोक प्रशासन की व्याख्या करते समय हमारे सामने दो प्रकार की विचार-धाराएँ आईं । एक विचारधारा लोक प्रशासन के व्यापक अर्थ को बतलाने की है तथा दूसरी विचारधारा लोक-प्रशासन के मरुचित अर्थ को प्रस्तुत करती है । यदि लोक-प्रशासन की व्यापक परिभाषा को स्वीकार किया जाए तो इसके अध्ययन क्षेत्र में सरकार की व्यवस्थापिका (Legislature), कार्यपालिका (Executive) तथा न्याय-पालिका (Judiciary) तीनों शाखाओं के कार्यों का समावेश हो जाता है । यह दृष्टिकोण व अध्ययन क्षेत्र बहुत अधिक विस्तृत है तथा इसे स्वीकार कर लेने से अध्ययन सम्बन्धी असीमित भाग की समस्या गड़ी हो जाती है । इस प्रकार सरकार द्वारा की जाने वाली हर क्रिया को लोक-प्रशासन की सीमा में सम्मिलित करना होगा, जो कि वस्तुतः असम्भव सा ही प्रतीत होता है । इतने विस्तृत क्षेत्र के अध्ययन में प्रत्येक प्रकार के भ्रम उत्पन्न हो जाने की सम्भावना रहती है । इसमें कोई सन्देह नहीं कि सरकार के तीनों अंगों में प्रशासन होता है तथा वह भी निश्चित रूप में लोक-हित के उद्देश्य से होता है । परन्तु प्रश्न यह है कि इस प्रकार से लोक-हित के उद्देश्य से की जाने वाली समस्त प्राशासनिक क्रियाओं का इतना समावेश करने से क्या लोक-प्रशासन में कर्म-विषयक व पूर्ण अध्ययन करना सम्भव रह जायेगा ?

इसी व्यावहारिक कठिनाई के आधार पर अधिकतर विद्वानों ने लोक-प्रशासन के क्षेत्र का निर्धारण हमारे मरुचित अर्थ के आधार पर किया है, अर्थात् लोक-प्रशासन का क्षेत्र सरकार की कार्यपालिका शाखा के प्राशासनिक कार्यों तक ही सीमित है । यह सीमा वन जान के बाद इस विज्ञान के निश्चित एवं कर्म-विषयक अध्ययनों में स्वाभाविकता आ जाती है । लोक-प्रशासन के क्षेत्र में संगठन, कर्मचारी-वर्ग के कार्यों तथा कार्य करने की उन रीतियों का समावेश होता है, जो कि सरकार की कार्यपालिका शाखा के अन्तर्गत आती है । सरकार के कार्यपालिका शाखा के द्वारा नागरिक या अमीनिक व्यवस्था की स्थापना में सम्बन्धित कार्य मुख्य रूप से किये जाते हैं ।

लोक-प्रशासन का क्षेत्र राज्य के कार्यों के साथ ही साथ बदलता भी रहा है तथा यह दोनों एक साथ चलते रहते हैं । जैसे— राज्य का कार्य पहले जनता में सुरक्षा स्थापित करना था परन्तु अब राज्य के कार्यों में अत्यधिक विस्तार हो गया है । आज राज्य से केवल यही आशा नहीं की जाती है कि वह अपराधियों को दण्ड दे तथा अपने नागरिकों की सुरक्षा करे । वर्तमान राज्य में सुरक्षा के अतिरिक्त कई अन्य कार्यों की भी आशा की जाती है, जैसे—नागरिकों की शिक्षा, स्वास्थ्य की व्यवस्था, न्याय का सम्पादन, समाज के विभिन्न हितों तथा स्वार्थों के बीच एकता स्थापित करना । संक्षेप में, अच्छे जीवन की प्राप्ति का प्रशासन एवं राज्य के लक्ष्य

से सम्बन्ध है। आज राज्य के कार्यों के सम्बन्ध में लोक-वन्द्यागारागी मन प्रचलित है। इसी आधार पर लोक-प्रशासन के क्षेत्र में भी लोक-वन्द्यागारागी विचारों का समावेश हो जाता है तथा इसमें इनका विस्तृत अध्ययन किया जाता है। इस वक़्त में लोक-प्रशासन तथा राज्य के सम्बन्ध का स्पष्टीकरण होता है तथा यह भी स्पष्ट होता है कि प्रशासन के लक्ष्य राज्य के माध्य होते हैं तथा इसमें परिवर्तन समानान्तर रूप में ही होते हैं।

यहाँ यह भी स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि लोक-प्रशासन विभिन्न प्रशासकीय विभागों की व्यक्तिगत समस्याओं की अवहता नहीं करता तथापि यह निर्विवाद मन्थ है कि विभागीय समस्याएँ लोक-प्रशासन के अध्ययन का मुख्य विषय नहीं हैं। लोक-प्रशासन मुख्य रूप में प्रशासकीय संगठन, प्रबन्ध, कार्य-पद्धति टेक्नीक आदि में सम्बन्धित है। लोक-प्रशासन के क्षेत्र में निम्न बातों के अध्ययन का समावेश है—

(1) सामान्य प्रशासन (General Administration) —मध्य निर्धारण व्यवस्थापिका एवं प्रशासन सम्बन्धी नीतियाँ सामान्य कार्यों का निदधान, स्थान तथा नियंत्रण इनके अन्तर्गत आते हैं।

(2) संगठन (Organisation) —संगठन का सम्बन्ध प्रशासन के स्थायी ढाँचे के साथ है। इसमें प्रशासकीय कार्य की सम्पन्न करने के लिए सेवाओं का संगठन किस प्रकार से होता चाहिए।

(3) कर्मचारी वर्ग (Personnel) —लोक-प्रशासन के क्षेत्र में कर्मचारी-वर्ग की भर्ती, प्रशिक्षण, सेवाओं की दृष्टि, अनुशासन तथा कर्मचारी मध्य आदि समस्याओं का व्यापक रूप से अध्ययन करना है।

(4) सामग्री व पूर्ति (Material and Supply) —कर्मचारियों को अपना कर्तव्य-पालन करने के लिए कुछ सामग्री की आवश्यकता होती है, जैसे— सामान की खरीद, स्टोर करना, प्राप्त करने के माध्यम तथा कार्य करने के यन्त्र आदि में सम्बन्धित कठिनाइयों का अध्ययन किया जाता है।

(5) धन (Finance) —लोक-प्रशासन में जन-वन्द्याग के कार्यों को सम्पन्न किया जाता है जिसके लिए धन की आवश्यकता होती है। उम धन को किस प्रकार से प्राप्त किया, इन बातों की विवेचना लोक-प्रशासन के अन्तर्गत की जाती है।

(6) प्रशासकीय उत्तरदायित्व (Administrative Accountability) —प्रजातान्त्रिक व्यवस्था में प्रशासन को न्यायशासित, व्यवस्थापिका तथा जनता के प्रति उत्तरदायी बनाया जाता है। इस सम्बन्ध में उत्पन्न होने वाली समस्याओं का अध्ययन लोक-प्रशासन के क्षेत्र में किया जाता है।

(7) सरकार के 'क्या' और 'कैसे' का अध्ययन (Study of 'What' and 'How' of the Government) :—लोक-प्रशासन का सम्बन्ध सरकार के 'क्या'

लोक-प्रशासन का अर्थ, क्षेत्र, प्रवृत्ति एवं महत्त्व

से है, जिगजा तात्पर्य है उन समस्त लक्ष्यों की उपस्थिति, जिनको वहने हैं, और जिनको पूर्ण करने के लिए वे प्रयत्नशील रहती है। 'कैसे' का सम्बन्ध साधनों से है जिनका प्रयोग सरकार उन लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए करती है। वित्त, कर्मचारियों की भर्ती, निदशन, नेतृत्व आदि इसके उदाहरण हैं। इसके अन्तर्गत प्रशासन के दोनो पहलू आते हैं— सिद्धान्त तथा व्यवहार।

लोक-प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में 'पोस्टकॉर्ब रिव्यू' (A—
(‘POSDCORB’ View of the Scope of Public Administration)

लोक-प्रशासन के अधिवास प्रारम्भिक अमेरिकन लेखक इस विचार को सिद्धान्तिक अथवा व्यावहारिक मुविधा की दृष्टि से स्वीकार करते हैं कि प्रशासन प्रमुखतः प्रवन्धकारी समस्याओं से सम्बन्धित है। इस विचार का समर्थन विशेषतौर से व्यावसायिक एवं औद्योगिक प्रवन्ध के लोगों ने किया। इस प्रकार यदि हम यह स्वीकार कर लें कि लोक-प्रशासन केवल प्रवन्ध की क्रिया है जो हम यह देखना होगा कि उसका अध्ययन क्षेत्र क्या है। हेनरी फॉयल के अनुसार प्रशासन में संगठन, निदशन, व्यवस्था नियन्त्रण तथा सम्बन्ध आदि तत्व सम्मिलित हैं। उनके अनुसार प्रशासन के ये वर्ग केवल तर्क वृद्धि पर आधारित नहीं हैं परन्तु वे वास्तविक प्रक्रियाएँ भी हैं जो प्रशासन के संचालन में योगदान देती हैं। फॉयल के इस विचार से उरविक्त भी सहमति प्रकट करता है। पी० मेन्रीन ने लोक-प्रशासन के अध्ययन क्षेत्र का वर्णन मादे, सक्षिप्त, सरल और सुन्दर रूप में किया। वे लोक-प्रशासन में केवल तीन तत्वों —मनष्य, भौतिक साधन तथा रीतियाँ, का समावेश मानते हैं।

प्रारम्भिक अमेरिकन विद्वान व्यावसायिक चिन्तन और संगठन में बहुत प्रभावित थे परन्तु फॉयल उरविक्त तथा उनके अनुयायियों ने लोक-प्रशासन के क्षेत्र में जिन तत्वों का उल्लेख किया है वे बहुत अमूर्त हैं तथा लोक-प्रशासन की महत्त्वपूर्ण प्रक्रियाओं को मापन के लिए बहुत सकीएँ हैं। अतः उन्होंने उनको समुचित रूप में संशोधित करने की चेष्टा की। इस सम्बन्ध में विलोमी (Willoughby) का नाम अग्रणीय है जिसने अपनी पुस्तक 'लोक-प्रशासन के सिद्धान्त' (Principles of Public Administration) को पाँच भागों में विभक्त किया है—(1) सामान्य प्रशासन, (2) संगठन, (3) कर्मचारी वर्ग, (4) पदाथ व सामग्री, तथा (5) वित्त।

इन उप-विभागों को और भी संशोधित एवं विस्तृत करके अमेरिकन प्रशासकीय चिन्तन ने लोक-प्रशासन के अध्ययन क्षेत्र को क्रियात्मक तत्वों (functional elements) के चारों ओर केन्द्रित कर दिया। इस क्रियात्मक तत्वों का सबसे 'पोस्टकॉर्ब' (POSDCORB) के अक्षरों से मिलता है। इस शब्द की रचना सूथर गुलिन ने की है, जो अंग्रेजी शब्दों के प्रथम अक्षरों के मिलकर बना है। इस शब्द के प्रथम अक्षरों से निम्नलिखित क्रियाओं का बोध कराते हैं :—

P = Planning (योजना)

O = Organisation (संगठन)

S = Staffing (कर्मचारियों की व्यवस्था करना)

D = Direction (निर्देशन करना)

CO = Co-ordination (समन्वय करना)

R = Reporting (प्रतिवेदन तैयार करना)

B = Budgeting (बजट तैयार करना)

यहाँ उल्लेख किये गये सभी कार्य सफलतापूर्वक होना चाहते हैं—

योजना (Planning) — इसका अर्थ है उन कार्यों की रूप-रेखा तैयार करना है जिन्हें सम्पन्न करने की आवश्यकता है। इसमें साथ ही उन तरीकों का भी विचार करना होता है जिन्हें द्वारा उन कार्यों का पूरा किया जाता है।

संगठन (Organisation) — संगठन का अर्थ है प्रशासन के क्षेत्र में कार्यरत महत्वपूर्ण स्थान रखना है। प्रशासन के कार्यों को पूरा करने के लिए संगठन का सम्बन्ध होता है। इसमें प्रशासनिक कार्यों का बँटवारा प्रत्येक एक सम्बन्ध किया जाता है।

कर्मचारियों की व्यवस्था करना (Staffing) — प्रशासन में कार्य करने वाले सभी कर्मचारियों की नियुक्ति, प्रशिक्षण और उनके कार्य करने की अनुकूल दशाओं का निर्माण करना।

निर्देशन करना (Directing) — कर्मचारी वर्ग के पथ-प्रदर्शन के लिए निर्देशन देना जिससे कि वे कार्य के लिए सही दिशा में निर्देशन कर सकें। इसमें ही सम्बन्धित कार्य हैं। प्रशासन में निर्देशन तथा निर्देशन का अत्यन्त प्रभाव रहता है।

समन्वय करना (Co-ordination) — इसका अर्थ है विभिन्न विभागों के कार्य में समन्वय उत्पन्न करने में है। इसमें द्वारा विभागों की विषयवस्तुओं को समन्वय किया जाता है।

प्रतिवेदन तैयार करना (Reporting) — प्रशासन के अन्तर्गत जो कार्य हो रहा है, उस कार्य की प्रगति सम्बन्धी सूचनाएँ कार्यरत विभागों को निर्दिष्ट रूप में देनी होती हैं। यह सूचना निर्दिष्ट, अनुसंधान तथा प्रदर्शनों के आधार पर तैयार की जाती है।

बजट तैयार करना (Budgeting) — इसमें वार्षिक योजनाएँ तैयार करना, लेखा रखना, प्रशासनिक विभागों को वित्तीय सहायता के द्वारा अपने नियन्त्रण में रखना आदि कार्य आते हैं।

‘पोस्टकोर्ब’ शब्दों की आलोचना

(Criticism of ‘POSDCORB View’) —

पोस्टकोर्ब मूल रूप से प्रशासन के क्षेत्र की व्यवस्था की कुछ सिद्धांतों के आलोचना की है। ये पोस्टकोर्ब की विचारों सभी उच्च स्थानों के संगठन में सम्बन्धित नहीं हैं। वे प्रत्येक सम्बन्धी सामान्य सम्बन्धों के जो सभी संगठनों में पाई जाती हैं, चाहे वह संगठन किसी प्रकार का क्यों न हो। केवल पोस्टकोर्ब की विचारों न ही

समूचे प्रशासन की प्रतिनिधि है और न वे उपर्युक्त सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण प्रयत्न ही। ये केवल मन्थानन विभाग (institutional activities) है जो सब प्रकार के प्रशासन में आवश्यक होने हैं। यहाँ यह बताना आवश्यक है कि विभिन्न मण्डलों की प्रकृति एवं क्रिया तथा उनके द्वारा सम्पन्न की जाने वाली सेवाएँ भिन्न होती हैं। विभिन्न मण्डलों में अलग-अलग प्रकार की प्रशासकीय समन्वयणें पाई जाती हैं। समाज-व्यापक विभाग अथवा नगरी विभाग अथवा पुलिस विभाग व प्रशासन के मकरन्द विभाग विभाग में भिन्न प्रकार का कार्य सम्पन्न किया जाता है तथा उनमें समन्वय के तरीके भी एक-सम नहीं होत। 'पोस्टकार्ड' का विचार केवल उन विभागों का उल्लेख करता है जो व्यवहारगत सभी प्रशासकीय स्थितियों में पाई जाती हैं, परन्तु स्यूडो-मेरियम ने कहा कि इनके अन्तर्गत लोक प्रशासन के सम्बद्ध एवं आवश्यक तन्त्र की अपेक्षा कर दी गई है और वह तन्त्र है 'विषय विषय का ज्ञान (Knowledge of the subject matter)। उनका कहना है कि 'पोस्टकार्ड' में 'विषय ज्ञान को कोई स्थान नहीं दिया है। उन्होंने लोक सेवा तथा विविध प्रशिक्षण' नामक अपने व्याख्यान में कहा कि "हम कुछ कार्यों की योजना बनानी होती है हमें कुछ कार्यों का संगठन करना होता है तथा कुछ कार्यों का निदान करना होता है। इस सम्बन्ध में उनका मत है कि प्रशासकीय अभिकरण के प्रभावों एवं बहिष्कृत प्रशासन के लिए अभिकरण के सम्बद्ध विषय का प्रगाढ़ ज्ञान आवश्यक है।¹

स्यूडो-मेरियम ने लोक-प्रशासन के क्षेत्र की इस विषयवस्तु में निम्न बातों का उल्लेख किया है—

- (i) वास्तु व व्यवस्था की स्थापना
- (ii) शिक्षा
- (iii) जन-स्वास्थ्य
- (iv) कृषि
- (v) जन-न्याय
- (vi) सामाजिक सुरक्षा
- (vii) न्याय
- (viii) सुरक्षा

लोक प्रशासन के क्षेत्र की विषय वस्तु की सीमा यहाँ तक समाप्त नहीं हो जानी वरन् उसमें और भी अनेक विषय सम्मिलित होने हैं। इन विषयों की अपनी पद्धतियाँ हैं जिनका समावेश पोस्टकार्ड सूत्र के अन्तर्गत नहीं होता है। उदाहरण के

1 "Intimate knowledge of the subject-matter with which any administrative agency is primarily concerned is indispensable to the effective, intelligent administration of the agency."

विषय पुनः विचार के प्रशासन को दिया जा सकता है जिसमें अपराध रोकने तथा अपराधी को पकड़ने के लिए अनेक ऐसी पद्धतियों व तकनीकों का प्रयोग किया जाता है, जिनका सामान्य मगठन, प्रबन्ध सम्बन्ध या विज्ञान में सीधा सम्बन्ध नहीं होता। लोक प्रशासन के क्षेत्र में विषय-वस्तु के विचार का समावेश होने के बाद ही यह विज्ञान व्यावहारिक उपयोगिता प्राप्त कर सकता है। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं समझ लेना चाहिए कि लोक प्रशासन के क्षेत्र में पोस्टकार्डें सूत्र का कोई महत्त्व नहीं है। धारणा में उनसे क्षेत्र की पूर्ण व्याख्या में पोस्टकार्डें तथा विषय-वस्तु दोनों का ही समावेश आवश्यक है। विषय-वस्तु का ज्ञान विज्ञान आवश्यक है, उसकी विवेचना करने हुए स्पूइस मेरियम ने कहा कि, 'लोक प्रशासन क्षेत्रों के दो पक्षों का समान वाला औजार है। उन औजार का एक पक्ष है पाण्डित्य व अन्तर्गत क्षमता वाला क्षेत्रों का ज्ञान और दूसरा पक्ष है उस विषय-वस्तु का ज्ञान जिसमें यह तकनीक लागू की जाती है। इस औजार का प्रभावशाली बनाने के लिए यह आवश्यक है कि उसके दोनों ही पक्षों को ठीक हो।'¹

स्पूइस मेरियम का उपर्युक्त कथन का मत यही निरस्तता है कि पोस्टकार्डें सिद्धान्त अधूरा है। एक पक्ष की कमी जिस प्रकार बनार है या एक पक्षों की '... जिस प्रकार निरस्त है उसी प्रकार पोस्टकार्डें का सिद्धान्त भी अध्यावहारिक है। पोस्टकार्डें सिद्धान्त केवल लोक-प्रशासन में सम्बन्धित विधियों का ज्ञान करता है उसके व्यावहारिक प्रशासन (applied administration) की ही निरस्तता उपस्था कर देता है।

मानवीय सम्बन्धों के दृष्टिकोण (Human Relations approach) के समर्थ सिद्धान्तों ने भी पोस्टकार्डें के सिद्धान्त की धारोचना की है। हाथोर्न प्रयोग (Hawthorne experiments) ने इस बात पर बल दिया कि पोस्टकार्डें की तकनीकों को प्रशासन में महत्त्व नहीं दिया जाये। इस प्रयोग के द्वारा यह निश्चिन हुआ कि उत्पादितता (productivity) का सम्बन्ध अध्ययन में लगे वर्गों की भावों बनने की दशाओं तथा उनके अनुभव होने वाले सामाजिक परिवर्तनों में है। धर्मिक भी तो महत्त्व ही है। प्रशासन में उसकी उपस्था नहीं की जा सकती। इस प्रकार पोस्टकार्डें का सिद्धान्त प्रशासन में इस महत्त्वपूर्ण तन्त्र की उपस्था करता है। अधुना लोक प्रशासन का सम्बन्ध वर्गीय प्रक्रिया (group process), पक्ष-ध्वजार, नेतृत्व देने तथा निर्णय देने में है। उसका सम्बन्ध अपने मगठन में तथा अपनी सहायी

1 "Public Administration is an instrument with two blades like pair of scissors. One blade may be knowledge of the fields covered by POSDCORB, the other blade is knowledge of the subject-matter in which these techniques are applied. Both blades must be good to make an effective tool."

या वर्ग के माध्य प्रशासन किया जाता है तो उमने परिणामस्वरूप दूसरे व्यक्तियों या वर्गों में गम्भीर असन्तोष उत्पन्न हो जायेगा जिसकी भारी आलोचना होगी। जब कि व्यक्तिगत प्रशासन में इस प्रकार की समस्याएँ बनाये रखने की आवश्यकता नहीं होती और बिना किसी बाधा के वह अपने दाहकों के एक वर्ग के माध्य विशेष रियायत या सम्बन्ध बनाये रख सकता है, जिसके लिए उनकी कोई गिन्दा नहीं की जा सकती। उदाहरण के लिए, एक व्यापारिक मस्थान उम शाहक को विशेष रियायतें देता है जो उमसे रोज माल खरीदता है जबकि रेलवे का एक बुकिंग-क्लर्क राजाना रेल यात्रा करने वाले को टिकट कम दामों पर या उधार नहीं देता। व्यक्तिगत प्रशासन के उन व्यक्तियों के प्रति अगाध रूचि प्रकट की जाती है जिनमें व्यापारिक मस्थान को अधिक से अधिक लाभ हो सकता हो।

(2) लोक प्रशासन में वित्त पर नियन्त्रण कार्यशासिका (Executive) का न होकर व्यवस्थापिका का होता है। प्रजातान्त्रिक राज्यों में लोक प्रशासन के कार्यों को सम्पादन करने के लिए सरकार जनता में बरों को प्राप्त करती है और प्राप्त धन-राशि को जन-व्ययण के कार्यों में लगाया जाता है जिसकी स्वीकृति व्यवस्थापिका में प्राप्त की जाती है। प्रशासन एवं वित्तीय विषयों पर इस प्रकार का विभाजन व्यक्तिगत प्रशासन में नहीं मिलता।

(3) लोक प्रशासन जनता के प्रति उत्तरदायी होता है। उम प्रकार का उत्तरदायित्व ममदीय शासन व्यवस्था में स्पष्ट तथा विस्तृत होता है। प्रत्येक छोटी-बड़ी प्रशासकीय घटना अथवा निर्णय पर ममद में प्रश्न उठाया जा सकता है और सरकार को, विशेषतः मम्बन्धित मन्त्री को, उमका सन्तोषजनक उत्तर देना होता है। लोक प्रशासन में इस बात की बृत्त मावधानी रखी जाती है कि प्रशासकीय परिपाटियों का उल्लंघन नहीं किया जाए। नियम, व्यवस्थाएँ, परिपाटियों के आधार पर प्रशासन चलाया जाता है और उन्हे तोडा नहीं जा सकता। प्रशासन को जनता की इच्छा का ध्यान रखना पडता है। यही कारण है कि लोक प्रशासन में माल-पीताशाही दृष्टिगत होती है जिसके लिए प्रायः सरकार की आलोचना की जाती है। व्यक्तिगत प्रशासन इस रूप में जनता के प्रति उत्तरदायी नहीं रहता। जैसा कि पीछे बताया गया है, व्यक्तिगत प्रशासन पूर्णरूप से जनता की अवहेलना तो नहीं करता फिर भी वह उम प्रकार से जनता के प्रति उत्तरदायी नहीं होता जिस प्रकार में लोक प्रशासन जनता के प्रति उत्तरदायी होता है। व्यक्तिगत प्रशासन में लाभ कमाने की भावना होती है और वे किसी कार्य को तब तक करते हैं जब तक कि उनका यह लक्ष्य पूर्ण होता रहता है।

(4) व्यक्तिगत प्रशासन का मूल आधार लाभ कमाना है। एक मफल व्यापारी किसी भी व्यापारिक क्रिया को करने से पहले यह देखता है कि उममें उमे क्या मिलेगा। जब व्यापारी इस बात से मन्तुष्ट हो जाता है कि उममें लाभ की गु जाडड है तभी वह किसी कार्य को प्रारम्भ करेगा। वह कोई ऐसा कार्य नहीं करेगा जिससे कि उमे लाभ न हो। लोक प्रशासन में लाभ कमाना आधार नहीं होता,

प्रति जनता की सेवा आधार होता है। लोक-प्रशासन का उद्देश्य जन-सन्त्याग के कार्य करना है। लोक-प्रशासन का अर्थ ही जनता की सेवा करना है। सरकार जन-सन्त्याग के कार्यों को सम्पादित करते समय लाभ की बात नहीं सोचती। सरकार ऐसे कई कार्यों को करती है जिनमें बेचन पन पच होता है और आर्थिक लाभ कुछ भी नहीं होता जैसे शून्को को बनाना, अस्पतालों की स्थापना करना, मरुपेय व पुल बनाना आदि। मरुपेय में कहा जा सकता है कि व्यक्तिगत प्रशासन का माप-दण्ड आर्थिक लाभ बनाना है जब कि लोक-प्रशासन का माप-दण्ड जनता को सुविधाएँ प्रदान करना है।

क्या व्यक्तिगत प्रशासन लोक-प्रशासन की अपेक्षा अधिक निपुण है ?

(Is Private Administration more efficient than Public Administration)

कुछ विद्वान व्यक्तिगत प्रशासन को लोक-प्रशासन में अधिक दक्ष तथा निपुण समझते हैं। इसका मुख्य कारण वे यह बताते हैं कि व्यक्तिगत प्रशासन में जो लाभ होता है उसका कारण दक्षता है। यदि हम इस कथन का महाराष्ट्र में अध्ययन करें तो हमारे सामने यह तथ्य उपस्थित होता है कि प्रशासन के दोनों रूपों में अन्तर मात्रा का अर्थ है मात्रा का कम। आज हमें उद्योगों में प्रशासन का अर्थ व आधार लोक-प्रशासन के समान ही है। उनमें भी वैसे ही कानून व कानून होता है जैसे लोक-प्रशासन में होते हैं। कोई भी व्यक्तिगत उद्योग आज सरकार की नीतियों के विरुद्ध कार्य नहीं कर सकता। उनमें भी जन भावना का आज अन्तः ही महत्त्व है जितना कि लोक-प्रशासन में।

दूसरा तर्क विचारक यह देते हैं कि व्यक्तिगत प्रशासन में कर्मचारियों की शक्ति अधिक होती है। इसका मूल कारण यह है कि वे भी लाभ व भागीदार होते हैं। लोक-प्रशासन में व्यक्तिगत लाभ के प्रभाव के कारण कर्मचारी कार्यों में अधिक रुचि नहीं लेते। इस सम्बन्ध में यह उदाहरण दिया जा सकता है कि एक सरकारी कर्मचारी काम में आते एक भी मंत्री नहीं लेंगे, द्वाइवर उभे खाना कर देता है और रास्ते में भी कर्मचारियों को बिटाने का यत्न नहीं करता है क्योंकि यह मानता है कि हमें उसका कोई लाभ नहीं है। परन्तु यह बात उद्योग-व्यवसाय के सम्बन्ध में आते मरुपेय हो जाती पर कि स्वयं शक्ति सम्पुर्णता का अर्थ-विषय करता है। वास्तविकता यह है कि व्यक्तिगत प्रशासन में कार्य करने वाले कर्मचारियों में उतना उत्साह और शक्ति नहीं होती जितना कि हम सोचते हैं। व्यक्तिगत महत्त्व को कम नहीं किया जा सकता, परन्तु प्रश्न यह है कि क्या कार्य करने के लिए प्रेरणा का कोई अन्य स्रोत नहीं हो सकता। क्या सर्वदा कार्य हम व्यक्तिगत लाभ के लिए करते हैं ? यह तथ्य है कि अभी-अभी हम सामाजिक हित को ध्यान में रख कर भी कार्य करने के लिए प्रेरित होते हैं। स्वार्थ अथवा व्यक्तिगत हित का सिद्धान्त प्रत्येक

स्थिति में सत्य नहीं माना जा सकता। अतः यह कहना कि लोचरिणीय वृद्धा कर्मचारियों में सन्नियता का अभाव होता है, निरान्देह गलत है। १। यहाँ यह

अन्त में हम कह सकते हैं कि व्यक्तिगत प्रशासन के दोष, अथवा विज्ञानों (fluxes) में कहा है कि "व्यक्तिगत प्रशासन की प्रवृत्तियों का अनुभव हम करते हैं कि वह टूट तथा चूने के बनाये हुए मकान में रहता है। २। यहाँ के मकान में, जिसके दोष प्रत्येक व्यक्ति देख सकता है।

लोक-प्रशासन का उद्देश्य जन-कल्याण करना है। लोक-प्रशासन गम्भीर, निश्चयपूर्वक महापथ होता है। डोनहान (Donhan) का कहना है कि "यदि हमारा किया जाता पतन होता है तो वह प्रशासकीय असफलता का परिणाम होता है।" ३। लोक-प्रशासन में कर्मचारियों को योग्य तथा दक्ष होना चाहिए और कर्मचारियों को प्राप्त करने के लिए 'लोक सेवा आयोग' (Public Service Commission) का गठन होता है। प्रजातन्त्र में लोक-प्रशासन का महत्त्व और भी बढ़ जाता है। बाल्डो का मत है कि "लोक-प्रशासन में समान व्यवहार काय तथा दायित्व का भाव होता है। लोक-प्रशासन में वित्तीय स्थिरता रहती है तथा सावधानी का पुट अधिक होता है। ये सब घाने व्यक्तिगत प्रशासन में नहीं होते। अतः लोक-प्रशासन व्यक्तिगत प्रशासन से श्रेष्ठ होता है।

उपर्युक्त तर्क जो लोक-प्रशासन के पक्ष में प्रस्तुत किये गये हैं, उनका अभिप्राय यह नहीं है कि लोक-प्रशासन में कोई दोष नहीं है और वह केवल जनता के कल्याण में वृद्धि करने के कार्य सम्पन्न करता है। उक्त तर्कों को देने का उद्देश्य केवल उन भावियों का निराकरण करना है जिन्हें पर जन-साधारण की यह भावना बन गई है कि व्यक्तिगत प्रशासन लोक-प्रशासन से अधिक दक्ष तथा निपुण है। वास्तव में लोक-प्रशासन के समक्ष यह बहुत बड़ी समस्या है कि वह किस प्रकार प्रशासकीय निपुणता में वृद्धि करे। यह समस्या इसलिए जटिल है कि लोक-प्रशासन का सम्बन्ध राज्य की समूची विषय परिस्थितियों के साथ है। इस समस्या का समाधान करना अत्यन्त आवश्यक है और प्रत्येक राज्य इस समस्या को मुलभूतने में ध्यान रत है।

लोक प्रशासन की प्रकृति

(The Nature of Public Administration)

लोक-प्रशासन का अर्थ तथा उसका व्यक्तिगत प्रशासन से भेद समझने के पश्चात् हमारे सामने एक और महत्त्वपूर्ण प्रश्न आता है कि लोक-प्रशासन की प्रकृति

1. "The State lives in a glass house, we see what it tries to do, and all its failures, partial or total are made the most of. But private enterprise is sheltered under good opaque, bricks and mortar"
2. "If our civilization fails, it will be mainly because of a breakdown of administration."

26

ज्ञान की शाखा की प्रकृति के विषय में अध्ययनकर्ताओं में जिज्ञासा का
 बड़ा है। प्राथमिक वैज्ञानिक युग में, जहाँ मनुष्य चन्द्रमा पर पहुँचने

का सपना देखता था, अतिसूक्ष्म प्रकृति का है, यह स्वाभाविक है कि प्रत्येक अध्ययन
 कार्य करता है। विज्ञान सिद्ध करने का दावा करे। यह समझा जा सकता है कि सौर-प्रशासन के
 जन-व्यवस्था की बात नहीं, अपितु समस्त सामाजिक शास्त्रों के बारे में यह प्रश्न किया
 गया है। प्रकृति की प्रकृति क्या है। अधिकांश विद्वानों का मत है कि समस्त साम्प्र
 दायिक शास्त्रों की प्रकृति साम्प्रदायिक के समान ही सौर-प्रशासन भी एक विज्ञान है।
 करना, सौर-प्रशासन के अध्यापक भी बहुत हैं जो यह कहते हैं कि सौर-प्रशासन
 प्रशासन नहीं है। वे अपने-अपने तर्क प्रस्तुत करते हैं। कई विद्वान सौर-प्रशासन को
 नहीं मानते हैं।

सौर-प्रशासन राज्य के माध्यम से लागू होने वाले प्रत्येक विज्ञान का विज्ञान क बनता
 है। इसका अर्थ यह है कि सौर-प्रशासन में विज्ञान तथा क्या दोनों रूपों का
 समावेश है—वस्तु-वस्तु क्या है, क्या सौर-प्रशासन विज्ञान है, अथवा क्या या यह
 दोनों हैं। इस प्रश्न का उत्तर देने के पूर्व 'विज्ञान' शब्द के अर्थ का समझ लेना
 आवश्यक है।

विज्ञान का अर्थ

(Meaning of Science) :

विज्ञान का अर्थ ज्ञान होता है। परन्तु 'विज्ञान' साधारणतः गणिता,
 व्यापक शास्त्र, भौतिक शास्त्र जैसे आरंभ भौतिक विज्ञानों के लिए प्रयुक्त शब्द है।
 अतः जन-साधारण की भाषा में इसका अर्थ उम ज्ञान से समझा जाता है जो प्रत्येक
 दशा में ठीक तथा सत्य प्रमाणित हो। कार्त विषयों में विज्ञान की परिभाषा
 करने का विज्ञान है कि, "वस्तु का वर्गीकरण, उसके कम और अधिक महत्व की
 मान्यता ही विज्ञान का कार्य है। इस प्रकार विज्ञान के नियम निश्चित होना है,
 उनके निरूपण निश्चित होना है। इस प्रकार के विज्ञानों का अध्ययन अनुसंधान,
 परीक्षण, प्रयोग, वर्गीकरण, मह-समस्या आदि पर आधारित होता है। अतः निश्चय,
 नियम और सिद्धान्त इन विज्ञानों के सदा हुए गे होते हैं और इनके ही ज्ञाने वालों
 भविष्यशास्त्रियां सदा ठीक होती हैं। इन आधारों पर सौर-प्रशासन सही ढंग से भी
 सामाजिक शास्त्र विज्ञान नहीं कहला सकता। यह विज्ञान का संक्षिप्त अर्थ है।
 इसीलिए सामाजिकशास्त्री विज्ञान को उसके समुचित अर्थ में लेकर उसके व्यापक अर्थों में
 समझने का प्रयत्न करते हैं। व्यापक अर्थ में विज्ञान का अर्थ है, 'क्रम-बद्ध ज्ञान'
 (Systematic knowledge)। सामाजिक शास्त्रों के विद्वानों के अनुसार कोई
 विषय विज्ञान है या नहीं, इस बात पर निर्भर करता है कि उसका अध्ययन क्रमबद्ध
 है या नहीं। यहाँ यह स्पष्ट कर देना भी उचित होगा कि भौतिक विज्ञानों के द्वारा
 की गई भविष्यशास्त्रियां भी सदा ठीक नहीं होतीं। इस सम्बन्ध में अनु विज्ञान का

उदाहरण प्रस्तुत किया जा सकता है जिसकी मीमांसा सम्बन्धी भविष्यवाणियाँ बद्धा सत्य नहीं होती। परन्तु इसका अर्थ नहीं कि ऋतु-विज्ञान, विज्ञान नहीं है। यहाँ यह कहा जाना उचित होगा कि जहाँ तक निश्चयात्मकता का प्रश्न है, सामाजिक विज्ञानों एवं भौतिक विज्ञानों में अन्तर केवल मात्रा का है, गुण का नहीं।

लोक-प्रशासन एक विज्ञान के रूप में
(Public Administration as Science)

विज्ञान का संकुचित एवं व्यापक अर्थ समझने के पश्चात् यह निश्चयपूर्वक कहा जा सकता है कि सामाजिक शास्त्रों का अध्ययन क्रमवद्ध रूप में किया जाता है। अतएव इस दृष्टिकोण में उन्हें विज्ञान की श्रेणी में ही रखा समझना चाहिए। लोक-प्रशासन में भी क्रमवद्ध रूप में वैज्ञानिक पद्धति के आधार पर अध्ययन किया जाता है। यद्यपि लोक-प्रशासन का क्रमवद्ध अध्ययन वर्तमान युग की देन है फिर भी इसे विज्ञान की मजा दी जा सकती है क्योंकि भौतिक विज्ञानों की भाँति उसके भी अपने निश्चित नियम हैं। उदाहरणार्थ यह कहा जा सकता है कि विशिष्टीकरण (Specialization) में प्रशासकीय बुद्धिमत्ता में वृद्धि होती है अथवा प्रशासकीय कर्मचारियों को पद-सोपान के सिद्धान्त (Principles of Hierarchy) के आधार पर मगटिन करने में प्रशासन में बुद्धिमत्ता को लाया जा सकता है। कुछ विद्वानों का यह कहना है कि लोक-प्रशासन के अध्ययन में पूर्ण निश्चयता एवं यथायंता नहीं पाई जाती और इस अभाव के कारण वह विज्ञान की श्रेणी में नहीं आ सकता। जबकि वस्तु-स्थिति यह है कि अध्ययन की निश्चयता (Exactness) व पूर्णता तो भौतिक विज्ञान में भी नहीं पाई जाती और अध्ययन की पूर्णता या अपूर्णता विज्ञान की कमी नहीं है। वास्तविकता तो यह है कि अध्ययन की वैज्ञानिकता इस बात पर निर्भर करती है कि वह अध्ययन किस सीमा तक वैज्ञानिक प्रणालियों का प्रयोग कर सकता है, न कि इस बात पर कि उसमें कितनी यथायंता अथवा निश्चयता है। जिस विषय के अध्ययन में वैज्ञानिक प्रणालियों का प्रयोग किया जाता सम्भव हो, उसे विज्ञान कहा जा सकता है।

सामाजिक विज्ञानों में निश्चयता एवं पूर्णता नहीं होने का एक मुख्य कारण यह है कि उनका अध्ययन-विषय (Subject matter) मानव और उसमें सम्बन्धित मनुष्य है, जो परिवर्तनशील है। अतः कोई नियम सभी मनुष्यों पर बठोरता के साथ लागू नहीं हो सकता, जिस बठोरता के साथ भौतिक विज्ञानों में होता है, क्योंकि उनका विषय-वस्तु पदार्थ है, जो अपरिवर्तनशील है। इसका अर्थ यह नहीं है कि मनुष्यों के स्वभाव में परिवर्तनता के कारण उनका अध्ययन नहीं किया जा सकता। वास्तव में मानव-स्वभाव के बारे में भी मोटे तौर पर कुछ निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं। ये निष्कर्ष भौतिक विज्ञानों के सूत्रों की भाँति शत-प्रतिशत तो सही नहीं हो सकते, तथापि सम्भावनाओं के रूप में वे बहुत उपयोगी सिद्ध हो सकते हैं।

लोक-प्रशासन को विज्ञान निम्न तीन तर्कों के आधार पर विज्ञान मानते हैं—

(1) कुछ विद्वान इस बात को मानते हैं कि भले ही लोक-प्रशासन के विज्ञान को वर्तमान स्थिति में उसे विज्ञान न कहा जा सके परन्तु कालान्तर में यह विज्ञान का रूप धारण ले लेगा। वर्तमान में लोक-प्रशासन का अध्ययन उसके स्वरूप का सुगमठिन विचारों का एक ढाँचा प्रस्तुत करता है और यह छात्रों को बताने का अध्ययन तथा विश्लेषण का आधार बन सकता है और जब यह अध्ययन व विश्लेषण एर निश्चित सीमा तक पहुँच जायेगा तो वह भी अन्य सामाजिक विज्ञानों की भाँति एक संगठित विज्ञान के रूप में हमारे सामने होगा। एल० उर्विक (L. Urwick) ने इस विचार का समर्थन करते हुए कहा है कि, "इस समय लोक-प्रशासन के विद्यार्थी को एक ऐसे क्षेत्र में कार्य करना है जहाँ घनेक प्रशासक तत्व हैं, तथा जिसका अधिकांश क्षेत्र अभी तक अनसोजा पड़ा है। इस समय वह केवल यह कर सकता है कि विद्यार्थी का एक ढाँचा सुझा दे तथा सिद्धान्त एक विद्यार्थी को ऐसा प्रबन्ध कर दे जो दूसरों को उनके स्वयं के अनुभवों के आधार पर संवाद (Synthesis) का अवसर प्राप्त हो सके। अन्त में प्रशासन का एक विज्ञान सम्भव हो जायेगा।" एफ० डब्ल्यू० टेलर (F. W. Taylor) का भी यही विचार था कि नये प्रबन्ध का सर्व प्रथम कल्पना यह है कि वह मनुष्य के कार्य के प्रत्येक तत्व के लिए एक विज्ञान का विकास करे जो कि पुरानी पद्धति का स्थान ले सके।

(2) कुछ ऐसे विचारक हैं जो यह मानते हैं कि लोक-प्रशासन अपने वर्तमान स्वरूप में एक विज्ञान ही है। अन्य सामाजिक विज्ञानों की भाँति लोक-प्रशासन के अध्ययन का क्षेत्र निश्चित कर लिया गया है और ऐसे सीकरो तथा तथ्यों का भारी मात्रा में सङ्ग्रह कर लिया गया है जिन पर वैज्ञानिक अध्ययन पद्धतियों का प्रयोग किया जा रहा है। एफ० बरसन जो इस मत के समर्थक हैं, उनका विचार है कि 'लोक-प्रशासन व्यक्तिगत प्रशासन, व्यवसाय एवं नीति में भिन्नता रखता है। लोक-प्रशासन का अध्ययन केवल वैज्ञानिक विधियों के आधार पर ही किया जा सकता है।

(3) लोक-प्रशासन के कुछ विद्वान इस बात का दावा करते हैं कि इस विषय में यथार्थता तथा निश्चितता का कुछ सीमा तक समावेश हो चुका है। उनका मत है कि लोक-प्रशासन के निष्कर्ष भले ही प्रशासकों को यह न बता सके कि उन्हें क्या निर्णय लेना चाहिए, परन्तु उन्होंने इतनी सुनिश्चितता प्रकट कर ली है कि वे उसे बृहत्पुण्य मार्ग प्रदान करने में सक्षम बन सकते हैं। चार्ल्स ए० बोथर्ड का कथन है कि, "लोक-प्रशासन ने ऐसे नियमों तथा स्वयं-सिद्ध (Self-made) सूत्रों का विकास कर लिया है और उनके अनुभव के आधार पर यह कहा जा सकता है कि ये सामाजिक व्यवहार में चरितार्थ होत हैं तथा उनके सहारे कुछ भविष्यवाणियों की जा सकती है।" हम व्यावहारिक जगत में प्रायः यह देखते हैं कि प्रशासकों विशेषतः घनेक प्रशासकीय समस्याओं के बारे में भविष्यवाणियाँ करते रहते हैं और

प्रायः वे गन्व्य मिद्ध हो जाती हैं। बजट, लेखा, नागरिक सेवा आदि विषया पर कुछ सिद्धान्त तथा नियम बना दिये गये हैं। जब कभी इन सिद्धान्तों की अवहेलना की जाती है तो अव्यवस्था फैल सकती है। प्रो० हर्वर्ट ए० साइमन ने 'प्रशासकीय व्यवहार' (Administrative Behaviour, 1947) नामक अपनी पुस्तक में कुछ प्रशासकीय सिद्धान्तों का वर्णन किया है जिसे आचार्य पर प्रशासकीय व्यवहार के सम्बन्ध में पूर्वरूपना एवं भविष्यवाणी की जा सके। ये सिद्धान्त प्रशासन की कार्य-विधि को सरल करने में प्रशासकीय विदेशपरमा का पथ-प्रदर्शन करते हैं। उनके मुख्य सिद्धान्त निम्न हैं—

(1) वर्गों के बीच कार्यों के विशेषीकरण (Specialization) के द्वारा प्रशासकीय कार्य-कुशलता एवं निपुणता बढ़ जाती है।

(2) किसी एक वर्ग के सदस्यों को सत्ता के निर्धारित पद-सोपान (Hierarchy) में क्रमबद्ध करके प्रशासकीय निपुणता बढ़ाई जा सकती है।

(3) पद-सोपान के किसी भी स्तर पर नियन्त्रण के क्षेत्र को कुछ सीमित करने पर प्रशासकीय निपुणता बढ़ सकती है।

(4) नियन्त्रण करने की दृष्टि में, उद्देश्य, प्रक्रिया सेवा किये जाने वाले व्यक्ति अथवा स्वयं के अनुसार कर्मचारियों के वर्ग बनाते न प्रशासकीय निपुणता बढ़ जाती है।

परन्तु ये सिद्धान्त दृढ़ता के साथ लागू नहीं किये जा सकते फिर भी इनकी उपयोगिता के बारे में कोई मन्देह नहीं किया जा सकता। फिल्लर (Pitliner) का कथन यहाँ उल्लेखनीय है कि "लोक-प्रशासन के विशेषज्ञों ने उन समस्याओं के समाधान के बारे में पर्याप्त मतैक्य प्राप्त कर लिया है जो कि सम्पन्न की जाने वाली प्रत्येक प्रकार की प्रिया अथवा सेवा में सम्पन्न होती है। यदि समस्याओं के समाधान के तरीकों के बारे में विद्वानों की काफी मात्रा में मतैक्य पाया जाना ही विज्ञान का लक्षण है तो लोक-प्रशासन का यह अधिकार है कि वह विज्ञान होने का दावा कर सके।"

साइमन तथा उनके सहयोगियों का विचार है कि प्रशासन विज्ञान के विषय में लोगो की भ्रमपूर्ण धारणाएँ हैं। इस विज्ञान का सम्बन्ध सम्भवत दो बातों में है। प्रथम यह सम्भूना कि लगठन में लोग किस प्रकार व्यवहार करते हैं। दूसरे यह कि प्रशासन या संचालन अंशरी प्रकार में करने के लिए कौन से व्यावहारिक वाते हैं। जर्म-जर्म प्रशासकीय ज्ञान बढ़ता जायगा, बर्म-बर्म वह सम्भव होता जायगा कि

1. "Public Administration had developed a body of rules and axioms which experience has demonstrated to be applicable to concrete practice and to working out approximately of forecast."

प्रशासन के मार्ग-दर्शन के लिए निश्चित नियम बनाए जा सकें। इन सम्बन्ध में यह मुझसे कहा जाता है कि जिस प्रकार व्यक्ति निर्णयों का गिनाटें रखा जाता है वैसे ही उसी प्रकार प्रशासकीय निर्णयों का भी गिनाटें रखा जाता चाहिए जिसमें कि भविष्य में वे मार्ग-दर्शक बन सकें।

अतः, उपरोक्त अध्ययन के आधार पर लोक-प्रशासन न तो प्राकृतिक विज्ञानों की भाँति यथार्थ और निश्चित विज्ञान है, और न भविष्य में ही उमड़े पैसा बन जाने की सौंठ सम्भावना है। यह बात बचन लोक-प्रशासन के बारे में ही क्यों नहीं है बल्कि सभी सामाजिक विज्ञान सभी धरणी में घाते है। लेकिन सामान्य व्यवहार में सामाजिक अध्ययन के लिए 'विज्ञान' शब्द का प्रयोग किया जाता है, अतः लोक-प्रशासन का भी विज्ञान मानना सौंठ गलत नहीं है। घाता है भविष्य में शास (Res arch) के सम्बन्ध में लोक-प्रशासन की अनिश्चिता समाप्त हो जाय तथा चिन्तन व सम्बन्ध प्राकृतिक विज्ञानों की इन बात की उपयोग कम हो जाय कि वे यथायं और निश्चित है। तब यह बात सम्भवता में स्पष्ट हो जायगी कि प्राकृतिक और सामाजिक विज्ञानों में मौलिक भेद नहीं है, उनमें केवल मात्रा का अन्तर है।

लोक प्रशासन क्या है रूप में

(Public Administration as an Art)

लोक प्रशासन को कुछ विद्वान कला मानते हैं। लेकिन वास्तव में इसका विषय क्या है या नहीं, इस प्रश्न का उत्तर देने के पूर्व इसे क्या का अर्थ समझ लेना आवश्यक है। मध्य में जिस कौशल या गुण के कारण किसी व्यक्ति में उपयोगिता और सुन्दरता आती है, उसे 'कला' की मज्जा दी जाती है। दुसरे शब्दों में क्या का अर्थ है—'ज्ञान को व्यवहार में आना'। जब ज्ञान कल्पना लोक में उत्तर का क्रियात्मक रूप में प्रकट होता है, तो वह कला कहलाता है। जब तब ज्ञान को व्यावहारिक रूप में परिष्कृत नहीं किया जाता, तब वह उलहा सौंठ घड़े नहीं होता। ई० एन० ग्लैड्डन (E. N. Gladden) का मत है कि, "कला मानव की योग्यता में सम्मिलित ज्ञान है, जिसमें विद्यार्थक तरीका पर नियंत्रण रख दिया जाता है।" प्रसिद्ध जर्मन विद्वान हेगेल (Hegel) कला को परम मन की दशा में एक चरम मानता था। दुसरे शब्दों में वह मानव-मन में, उठते वाक विचारों या भावों को धरक करने का एक साधन मान है। कोई कार्य जिस रूप में किया जाए, वह क्या का विषय है। इसमें सौंठ सम्बन्ध नहीं कि लोक प्रशासन एक कला है। जिस प्रकार एक शिक्षक अपने विद्यार्थकों या सुदूर घरों में शिक्षण और रंगों की महायता में करता है उसी प्रकार एक प्रशासक या कर्मचारी अपने विभाग का कार्य अपने घरों में करके अपने शिक्षण और प्रायः माननीय द्वारा पूरा करता है। एक व्यवस्था प्रशासक यही मान है जो दुसरे व्यक्तियों के निर्णय दे सकता है, उनका एकीकरण कर

दवाई में शक्ति सम्बन्धों से भी है। स्वयं सूधर गुलिक ने कहा था कि तबनीको पर स्थित 1930 तथा 1940 का लोक प्रशासन 1960 में सफल नहीं हो सकता। उन्होंने कहा, "बुद्धि मोग यह सोच सकते हैं कि नगरो में हमारी सबसे बड़ी आवश्यकता पानी, अथवा नालियो या चौडी मडको या अथिब स्कुलो या गृह-निर्माण की है। मौलिक रूप में ये गलत हैं। वस्तुतः जिन चीजों की आवश्यकता है वे हैं मस्तिष्क, अरिष्ट-निर्माण, सगठन और नेतृत्व। वास्तव में यह बात उपयुक्त है। जहाँ मस्तिष्क, अरिष्ट, सगठन और नेतृत्व नहीं है या उनकी कमी है तो कोई भी कार्य ठीक प्रकार में नहीं होगा। सभी आवश्यकताओं की पूर्ति इन तत्वों के उपस्थित होने में ही सम्बन्धी है।

इस प्रकार आधुनिक युग में प्रशासन की त्रियाद्यो को ध्यान में रखा जाय तो पोस्टवाँड का दृष्टिकोण अपर्याप्त दृष्टिगत होगा।

वास्तव में लोक-प्रशासन की त्रियाद्यो का क्षेत्र कितना हो, इस बात पर निर्भर करेगा कि लोग सरकार में क्या आशा करें कि सरकार का कार्य शान्ति तथा व्यवस्था को बनाये रखना तथा वानुनों को लागू करना है तो लोक प्रशासन के कार्य इसके अनुरूप होंगे अर्थात् कम होंगे। इसके विपरीत यदि लोग सरकार से यह आशा करें कि यह उनके स्थाई कल्याण में वृद्धि करेगी, जन्म से लेकर मृत्युपर्यन्त सामाजिक सुरक्षा की गारन्टी देगी और अच्छे रहन-सहन के स्तर का आनन्द देगी आदि-आदि तो लोक प्रशासन की त्रियाद्यो का क्षेत्र अपेक्षाकृत विस्तृत होगा। इस प्रकार जैसे-जैसे राज्य के कार्यों में वृद्धि होगी, लोक प्रशासन के कार्य में स्वयं ही वृद्धि होगी। आज राज्य के लोक-कल्याणकारी बन जाने में लोक-प्रशासन के कार्य इतने बढ़ गये हैं कि उनकी सूची बनाना बठिन है। मनुष्य के जन्म से लेकर उसकी मृत्युपर्यन्त लोक प्रशासन की त्रियाद्यो दृष्टिगत होती है।

लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन

(Public and Private Administration)

प्रशासन के दो रूप होते हैं, लोक प्रशासन एवं व्यक्तिगत प्रशासन। इनमें सरकारी तथा गैर-सरकारी प्रशासन की समझ भी दी जाती है। लोक प्रशासन एवं व्यक्तिगत प्रशासन जैसा कि उसके नाम में प्रकट होता है, पृथक-पृथक लोक-कार्यों एवं व्यक्तिगत कार्यों में सम्बन्ध रखते हैं। 'लोक' का अर्थ जनता से होता है, अतएव किसी ऐसी समस्या के प्रशासन को, जिसका सम्बन्ध देश अथवा राज्य की सम्पूर्ण जनता से होता है, लोक प्रशासन कहते हैं। इस प्रकार की सस्था सरकार ही हो सकती है। सरकार के प्रशासकीय विभाग के कार्य राज्य की सम्पूर्ण जनता पर प्रभाव डालते हैं। जैसे, आन्तरिक व्यवस्था के लिए पुलिस का प्रबन्ध, विदेशी आक्रमण से सुरक्षा के लिए सेना का प्रबन्ध, अस्पताल, यातायात के साधनों का प्रबन्ध, मार्गनिर्माण के कार्य, नहर, नलकूपों की व्यवस्था तथा रेल, तार,

हाक की व्यवस्था आदि सार्वजनिक उपयोगी काम हैं। इन कार्यों को करने समय सरकार का उद्देश्य सार्वजनिक सेवा होता है। सरकार लाभ की दृष्टि में इन कार्यों को सम्पादित नहीं करती। इसके विपरीत, व्यक्तिगत प्रशासन का सम्बन्ध मुख्य ही लोगों से होता है जो उगवे साथ जुड़े होते हैं। जैसे किमी व्यापारिक सम्पत्ति का प्रशासन उस मन्था के सम्बन्धित एवं कर्मचारियों से ही सम्बन्धित होता है, यद्यपि ऐसी मन्था के कार्यों का प्रभाव अप्रत्यक्ष रूप में जनता पर पड़ता है तथापि इन मन्थाओं के प्रशासन द्वारा आर्थिक लाभ या हानि जो इन मन्था या मन्थाओं को होती है उससे जनता का कोई भी सम्बन्ध नहीं होता। जैसे विद्यालय का प्रबन्ध, अतीवृद्ध मुस्लिम विश्वविद्यालय का मन्थालय, पोलिटेक्निक कॉलेजों का मन्थालय, एलैम्ब्रिज फीमेलियल कालेज का प्रबन्ध तथा मुल्गो कालेज की व्यवस्था व्यक्तिगत या गैर-सरकारी प्रशासन के उदाहरण हैं। इन उद्योगों या मन्थाओं का मध्य व्यक्तिगत लाभ सम्मान है। प्रत्येक गैर-सरकारी मन्थाओं के प्रशासन का तरीका भिन्न होता है तथा उनके कानून व कानूने भी भिन्न होते हैं। विभिन्न देशों में हुए भी कई ऐसी बातें हैं जो लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में एक ही रूप में को मिलती हैं।

जो कुछ विभिन्नताएँ दोनों प्रकार के प्रशासन में देखने को मिलती हैं वे 'प्रकार' की न होकर 'मात्रा' की अधिक होती हैं। दोनों के बीच प्रशासनिक अन्तर कम है परन्तु दोनों के मण्डलात्मक तरीकों में अन्तर के कारण अनेक छोटे-बड़े भेद उत्पन्न हो जाते हैं। जैसे दोनों प्रकार के प्रशासनों में कार्य-प्रणाली तथा तकनीकें एक समान होती हैं और दोनों प्रकार के प्रशासन में बीच-बाई स्पष्ट विभाजन-रेखा सीधे-सीधे बहुत कठिन है। कुछ विद्वानों का कथन है कि सभी प्रकार के प्रशासन का स्वभाव एक ही होता है और सबको आधारभूत विशेषताएँ एक जैसी हैं। अतः प्रशासन में भेद करना दुर्दिगम्य बात नहीं है। इस दृष्टिकोण के समर्थकों में हेनरी फोयल (Henri Fayol), ए.पी.ओ. फोलेर (A. P. Folger) तथा एल. उरविच (L. Urwick) के नाम विशेषतः में उल्लेखनीय हैं। हेनरी फोयल के अनुसार "अब हमारे सामने कई प्रशासनिक विज्ञान नहीं हैं बल्कि केवल एक ही है जिसे लोक तथा निजी दोनों ही प्रशासनों के लिए समान रूप में भविष्यति लागू किया जा सकता है।" प्रशासकीय विज्ञान के अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन के द्वितीय अधिवेशन में भाषण देते हुए फोयल ने कहा था कि "प्रशासन" शब्द को जो मैंने सर्व दिया है उसमें प्रशासकीय विज्ञान का क्षेत्र पर्याप्त रूप में विस्तृत हो जाता है। उसमें न केवल लोक-

1. "We are no longer confronted with several administrative sciences, but with one which can be applied equally well to public and private affairs."

सेवाएँ सम्मिलित हैं किन्तु उसमें हर प्रकार के, हर विस्म के और प्रत्येक उद्देश्य को पूरा करने वाले धन्ये भी शामिल हैं । सभी प्रकार के प्रशासनो को योजना, संगठन, आदेश, समन्वय एवं नियन्त्रण की आवश्यकता होती है तथा ठीक प्रकार से अपने कार्य को चलाने के लिए सभी को एक से सामान्य सिद्धान्तों का पालन करना होता है ।¹

उपर्युक्त विवरण में यह स्पष्ट हो जाता है कि लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में समानता तथा असमानता दोनों ही पाई जाती है जिसका अध्ययन हम नीचे देखेंगे ।

लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में समानता

(Similarities between Public and Private Administration) .

(1) दोनों प्रकार के प्रशासनो में एक ही प्रकार की योग्यताओं की आवश्यकता पड़ती है तथा दोनों में कार्य का स्वरूप भी एक बड़ी सीमा तक एक सा होता है । हम कथन की सत्यता का अनुमान हम इस बात से लगा सकते हैं कि दोनों प्रकार के प्रशासनो के कर्मचारी अपने पदों को एक-दूसरे से अन्तर बदला करते हैं । हमारे यहाँ माध्यात्मिक तथा यह देखा जाता है कि अवकाश-प्राप्त सरकारी कर्मचारी व्यापारिक और औद्योगिक मस्याओं में नौकरी पा जाते हैं । यही नहीं, जब भारत स्वतन्त्र हुआ और समस्त अंग्रेजी प्रशासनिक भारत छोड़कर अपने स्वदेश चले गये तो यहाँ पर अधिकारियों का भारी अभाव हो गया था, परिणामस्वरूप 1949-50 में भारत सरकार ने उद्योगों तथा व्यक्तिगत मस्याओं में काम करने वाले अधिकारियों को आवेदन भेजने का निमन्त्रण दिया । इसी प्रकार इंग्लैण्ड में जब कोयला, गैस, विद्युत और यातायात के साधनों का राष्ट्रीयकरण हुआ तो उम समय उसमें कार्य करने वाले अधिकारियों को सरकारी सेवा में ले लिया गया । इन दृष्टान्तों में यह स्पष्ट हो जाता है कि लोक प्रशासन व व्यक्तिगत प्रशासन में बहुत अधिक अन्तर नहीं है ।

(2) दोनों प्रकार के प्रशासन में समान प्रकार की पद्धतियों का उपयोग किया जाता है । व्यापारिक मस्याओं में जिन पद्धतियों का अनुसरण किया जाता

1. "The meaning which I have given to the word 'administration' broadens considerably the field of administrative science. It embraces not only the public service, but enterprises of every size and description of every form and every purpose. All undertakings require planning, organization, command, co-ordination and control, and in order to function properly, all must observe the same general principles."

है उनका प्रभाव लोक प्रशासन की पद्धतियों पर भी आज पड़ने लगा है। सार्वजनिक निगमों (Public Corporations) के पीछे जो मुख्य विचारधारा काम कर रही है वह यह है कि सरकारी प्रशासन में उन विशेषताओं को अधिक से अधिक स्थान दिया जाये जिसमें व्यक्तिगत प्रशासन लाभ प्राप्त करता है। दूसरे शब्दों में लोक प्रशासन भी व्यावसायिक और व्यक्तिगत मन्थानों में पाये जाने वाले अनुभवों से लाभान्वित होना चाहता है। यह बात सत्य है कि लोक प्रशासन पर व्यापारिक एवं औद्योगिक संगठनों का प्रभाव पड़ा है, वहाँ यह भी रही है कि लोक प्रशासन के अनुभवों में व्यक्तिगत प्रशासकीय मन्थानें लाभान्वित हुई हैं। उदाहरण के लिए अपने बर्नचारियों को सुविधाएँ प्रदान करने या कार्य आज सरकारी सेवाओं में ही नहीं होता अपितु व्यक्तिगत मन्थानों भी अपने बर्नचारियों को मनुष्यत्व रखने के लिए अपने प्रकार के सुविधाओं की व्यवस्था करती है। इस सम्बन्ध में बुमारी फॉले आदि लेखकों ने कहा है कि, "व्यावसायिक एवं औद्योगिक प्रशासन में सबसे बड़ा गुण यह रहा है कि वह हमारे युग की परिवर्तनशील गति के साथ अनुकूलन करने की दिशा में बहुत जागरूक रहा है, तथा लोक-प्रशासन के लिए यह सम्भव नहीं है कि वह प्रशासकीय कौशल का उच्च स्तर बनाये रखने की दृष्टि से प्रबन्ध की नई तकनीकों की गोज में इन क्षेत्रों में होने वाले प्रयोग की उपेक्षा कर गये।"

(3) बहुत ही प्रबन्धकीय तकनीकें दोनों प्रशासन में समान पाई जाती हैं। हिमाय-रिटाव रखना, नस्तीकरण इत्यादि कुछ ऐसी बातें हैं जो लोक तथा व्यक्तिगत प्रशासन में विकसित एवं जैसी ही दिगार्द पड़ती हैं और यही कारण है कि रिटायर हो जाने के बाद अपने सरकारी प्रशासक व्यक्तिगत प्रशासन में नौकरी पा जाते हैं तथा कई व्यक्तिगत प्रशासन के अधिकारी सरकारी नौकरियों में प्रशासकों के रूप में नियुक्त किये जाते हैं। प्रशासकों की योग्यताओं तथा क्षमताओं में भी अनेक समान तत्त्व होते हैं जो दोनों प्रकार के प्रशासकों के लिए अतिव्यापक हैं। बड़े पैमाने के व्यक्तिगत प्रशासकों जैसे, चर्मोशन, हिन्दुस्तान लिबर, मोडरेज, रिटया मन्थान आदि में सरकारी प्रशासन के ही समान नकटन पाया जाता है।

(4) दोनों ही प्रकार के प्रशासकों का मध्य विकास और उन्नति है। प्रगति और विकास का सिद्धान्त दोनों ही प्रशासकों के लिए समान रूप में आवश्यक है। प्राथमिक युग में यह कहना सत्य होगा कि व्यक्तिगत प्रशासन केवल लाभ के लक्ष्य द्वारा ही मंचालित होता है। इसका लक्ष्य भी लोगों की सेवा करना होगा है। कोई भी व्यवसाय अहित दिनों तक नहीं चल सकता यदि वह अपना लक्ष्य दूसरों की भलाई का न बना ले।

अतः यह स्पष्ट है कि लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में अतिव्यापक समानता है।

लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में असमानता :

(Difference between Public and Private Administration)

दोनों प्रशासनो में अत्यधिक समानता होने हुए भी अनेक भेद पाये जाते हैं। लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में भेदों का समर्थन करने वाले विद्वानों में एप्लिबी (Applichs) का नाम शीर्ष स्थान पर लिया जाता है। इस सम्बन्ध में उन्होंने अपना मत व्यक्त करने हुए कहा है कि व्यापक अर्थ में सरकारी कार्य व म्बिनि के कम से कम तीन ऐसे पुरक पदल हैं जो सरकार तथा अन्य सभी मस्थाओं व त्रियाओं (व गैर-सरकारी प्रशासन) के बीच विभिन्नता प्रकट करते हैं। वे पदल हैं—क्षेत्र प्रभाव व त्रिचार का विस्तार जनता के प्रति उत्तरदायित्व राजनितिक प्रवृत्ति। लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में निम्न भेद किये जा सकते हैं—

(1) लोक प्रशासन एवं व्यक्तिगत प्रशासन जैसा कि उनके नाम में प्रकट होता है पृथक-पृथक लोक कार्यो एवं व्यक्तिगत कार्यो से सम्बन्ध रखते हैं। 'लोक' का अर्थ जनता में है। अतएव किसी ऐसी मस्था के प्रशासन को त्रिमका सम्बन्ध देग अथवा राज्य की सम्पूर्ण जनता में होता है, लोक प्रशासन कहना जाता है। इसके विपरीत व्यक्तिगत प्रशासन थोड़े से व्यक्तियों में सम्बन्ध रखता है। जैसे किसी व्यापारिक मस्था का प्रशासन उस मस्था के मारुदेशर एवं कर्मचारियों में ही सम्बन्धित होता है। यद्यपि ऐसी मस्था के कार्यो का प्रभाव अप्रत्यक्ष रूप में जनता पर पडता है तथापि इस मस्था के प्रशासन द्वारा अधिक लाभ या हानि मस्था को होती है, उसमें जनता का कोई सम्बन्ध नहीं होता। अतः यह कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन एवं व्यक्तिगत प्रशासन के उद्देश्यों में मौलिक अन्तर होता है। लोक प्रशासन का एकमात्र उद्देश्य लोकहित है जबकि व्यक्तिगत प्रशासन का उद्देश्य त्रिजी होता है।

(2) लोक प्रशासन और व्यक्तिगत प्रशासन में भेद इस आधार पर भी त्रिगा जाता है कि लोक प्रशासन का मगठन नौरुसाही (Bureaucratic) के आधार पर होता है जबकि व्यक्तिगत प्रशासन व्यापारिक या व्यावसायिक आधार पर मगठित होता है। इसका कारण यह है कि लोक प्रशासन का मन्वानन राज्य के कर्मचारियों के द्वारा होता है त्रिमकी त्रियुक्ति पर राजनैतिक प्रभाव की छाया होती है। परन्तु दूसरी ओर व्यक्तिगत प्रशासन में कर्मचारियों की त्रियुक्ति राजनैतिक प्रभाव में दूर होती है। उनकी त्रियुक्ति का आधार व्यापारिक त्रियुणता, योग्यता, एवं उनकी उपयोगिता होता है।

(3) लोक प्रशासन के कृत्यों का जनता पर प्रत्यक्ष प्रभाव पडता है, अतएव लोक प्रशासन जनता के प्रति उत्तरदायी रहता है। उसको जनता के प्रति करने सभी कार्यो की न्यायोचितता मिद्ध करनी पडती है। वह व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका द्वारा नियन्त्रित होता है। कोई भी अधिकारी मनमाने ढंग में कार्य

नहीं कर सकता क्योंकि उसके कार्यों को न्यायालय में चुनौती दी जा सकती है। लोक प्रशासन में त्रुटि धा जाने पर या उसके कार्यों में जनता का अहित होने पर जनता उन शासन के प्रति उदासीन हो जाती है। कभी-कभी उदासीनता इतनी बढ़ जाती है कि जनता शासन में परिवर्तन या शासन के प्रति विद्रोह करने के लिए प्रस्तुत हो जाती है। इसके विपरीत, व्यक्तिगत प्रशासन में किसी प्रकार त्रुटि होने पर उसके कर्मचारी जनता के प्रति उत्तरदायी नहीं होते बल्कि केवल उन व्यक्तियों के प्रति उत्तरदायी होते हैं जो मरुदा से जुड़ हुए हैं। लेकिन यह कहना उचित नहीं होगा कि व्यक्तिगत प्रशासन जनता के प्रति उत्तरदायी नहीं होता। स्वयं व्यापारिक मरुदाएँ हम बात का भरमक प्रयत्न करती हैं कि उनके प्रादक किसी प्रकार न अप्रमत्त न रहें।

(4) लोक प्रशासन के कार्य तथा परिचालन व्यक्तिगत प्रशासन के कार्यों की अपेक्षा अग्रणी होते हैं। फेलिक्स व० निम्नो के अनुसार, "लोक प्रशासन का वास्तविक हृदय वह धनियाशी पत्रा है जो जनता के लिए की जाती है, जैसे पुनित, धाग में रक्षा नाक-निर्माण, शिक्षा मनोरजन, स्वच्छता, सामाजिक सुरक्षा, कृषि मन्वन्धी अनुसन्धान और राष्ट्रीय प्रतिस्था आदि। यही कारण है कि लोक प्रशासन का क्षेत्र इतना विस्तृत है, क्योंकि इन मरुदाओं में में प्रत्येक विभिन्न आवश्यकतओं के कारण उत्पन्न होती है जो मरुदा प्राथमिक समाज में व्यक्तियों पर अधिका प्रभाव डालती रहती है।

(5) लोक प्रशासन में कार्यों को करने के लिए कानूनीय अर्थिक होता है। उदाहरण के लिए किसी विभाग में कोई सामान गरीबना है ता उसके लिए टन्डर निय जायेगे, मरुदा-बान् गरीब के आदेश शिप जायेगे, जिसमें भी मरुदाई के लिए ममय नीमा दी जायेगी आदि। व्यक्तिगत प्रशासन में इस प्रकार की कठिनाई नहीं होती। यही कुछे बाजार में आवश्यकतानुसार सामान प्राप्त किया जा सकता है।

(6) कुछ लोगों ने लोक प्रशासन और व्यक्तिगत प्रशासन के भेद बतलाने का कहा है कि लोक प्रशासन का कार्य कर्मचारियों द्वारा चलाया जाता है। इन कर्मचारियों की निष्क राजनीतिक प्रभावा में मानी नहीं होती। व्यक्तिगत मरुदाओं में कर्मचारियों की निष्क राजनीतिक प्रभावों में दूर रहती हैं एवं इन मरुदाओं का प्रशासन व्यापार के समान होता है। इन लोगों का तर्क है कि राजनीतिक प्रभावों के कारण लोक प्रशासन का कार्य बहुत ही धीरे-धीरे घागे बढ़ता है। अर्थात् प्रशासनिक कार्य बहुत ही शिप के कारण लोक प्रशासन के कार्य में बड़ी देर लगती है। लोक-प्रशासन की इस दिनाई को अर्जेजी भावा में रेड टैपिज्म (Red Tapsism) कहते हैं। रेड टैपिज्म का अर्थ है कि किसी विषय में मन्वन्धित कायजात और पत्र-व्यवहार महीनों और कभी-कभी वर्षों तक मालपीने वाली पार्लों में बन्द पड़े रहते हैं और उन पर अभी विचार होता है जब कि विभागीय कर्मचारी उनको विभागों के उच्च पदाधिकारियों के सामने प्रस्तुत करे। कभी-कभी व्यक्तिगत विधनम्यता होने या रिस्क

(11) नीरु प्रशासन में राजनीतिक दलों (Political Parties) का प्रभाव रहता है। विभिन्न प्रकार की सरकारों में विभिन्न प्रकार की शासन व्यवस्था होती है। जो राजनीतिक दल सत्ता में होता है, उसी का विशेष प्रभाव प्रशासन पर छाया रहता है। प्रशासन उसी दल विशेष के निर्देशन पर चलता है। व्यवस्थापिका में जो भी राजनीतिक दल बहुमत में होता है। उसी दल की नीतियों सरकार की नीतियों बन जाती हैं। दल विशेष का दिन ही प्रशासन का उद्देश्य बन जाता है। साम्यवादी शासन (Communist Government) में साम्यवादी दल ही सरकार की नीति का निर्धारण करता है। वही व्यवस्थापिका नाम-मात्र की होती है। वही कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी न होकर दल की कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी होती है। जनता का दिन, दल विशेष का दिन ही माना जाता है। गैर-साम्यवादी दल में सत्ता विभिन्न दल में बँटती रहती है। सरकार की कर्मचारी शाह न बदले पर उनकी नीतियों दल के अनुसार परिवर्तित होती रहती हैं। हमारे विपरीत व्यक्तिगत प्रशासन में राजनीतिक दलों का प्रभाव रहता है। हमारी नीतियाँ पर सरकार के बदलने का बड़ा विशेष प्रभाव नहीं होता है।

(12) व्यक्तिगत प्रशासन के कर्मचारी लोक प्रशासन के कर्मचारियों की अपेक्षा अधिक शक्ति एवं परिश्रम के साथ कार्य करते हैं। लोक प्रशासन के कर्मचारियों की अपेक्षा उनकी कार्य-क्षमता बड़ी अधिक होती है। हम सम्बन्ध में व्यक्तिगत प्रशासन के समर्थक एक वही ही उपहासजनक बात कहते हैं— एक बार किसी सरकार की कर्मचारी के मस्तिष्क का अपरिचय किया गया। अपरिचय समाप्त होने पर-सर्व चिकित्सक दिमाग का अंश रहना भूल गया। वह मर पर ही गया रहा। उसने मर में टॉल लगा दिया। बड़े दिन हमी प्रकार बीग गये। उस कर्मचारी ने त्रिभुज तक नहीं किया। तार कर टैपटैप मसोसय ने ही उनको सूचित किया कि वे अपना दिमाग ले जायें जो अपरिचय के समय बूट में बाहर गया रह गया था, तब वह कर्मचारी स्वयं अपना तो डाक्टर न आदर्य के माद पुछा कि वह इतने दिनों बिना दिमाग के कैसे कार्य करता रहा? उस कर्मचारी ने हँस कर कहा कि सरकारी नौकरी में दिमाग की आवश्यकता नहीं पड़ती, हमारे बिना भी कार्य चल सकता है। यद्यपि सरकारी कर्मचारियों का यह मुन्दाहल गल्प नहीं है, परन्तु फिर भी लोक प्रशासन की अपेक्षा व्यक्तिगत प्रशासन में कार्य-पुञ्जलगा की माया अधिक मानी जाती है।

हम प्रकार लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में विद्वानों ने बड़े आधाराँ का मान कर भेद दिया है। लोक प्रशासन के सब प्रसिद्ध विद्वान सब जीमुष्ठा स्टैम्प ने दोनों प्रकार के प्रशासन में निम्न आर भेद बतलाये हैं—

(1) लोक प्रशासन में समानता के सिद्धान्त की मरुपर दिया जाता है। हम प्रशासकीय कार्य तथा निर्णय नियमों के आधार सम्पन्न किये जाते हैं। किसी के माद भेद-भाव नहीं किया जा सकता। यदि किसी प्रशासन में किसी एक व्यक्ति

सकना है तथा उन पर नियन्त्रण रख सकना है। "किन्ती उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए अनेक व्यक्तियों का निदगन, एकीकरण एवं नियन्त्रण प्रशासन की एक कला है।"¹

मानव इतिहास में लोक-प्रशासन की कला के रूप में बहुत प्राचीन काल में ही माना गया है। राम राज्य का प्रशासन तथा युधिष्ठिर के धर्म राज्य का प्रशासन 'रामायण' तथा 'महाभारत' में हल अध्ययन करने को मिलता है। प्लेटो (Plato) ने अपनी पुस्तक 'रिपब्लिक' (Republic) में प्रशासकों के प्रशिक्षण पर अधिक बल दिया है। इसी प्रकार अरस्तू (Aristotle) ने अपनी पुस्तक 'राजनीति' (Politics) में कौटिल्य (Kautilya) ने 'अर्थशास्त्र' में और मेकियावेली (Machiavelli) ने अपनी कृति 'प्रिन्स' (The Prince) में शासकों को कुछ ऐसी तरकीबें बतनाई हैं जिन पर आचरण करने में प्रशासन मुचारु रूप में चलाया जा सकता है। मध्य युग में अकबर (Akbar) के नवरत्न अबुल फजल की 'आदन-ए-अकबरी' लोक प्रशासन पर काफी प्रकाश डालती है। सिसरो (Cicero) की 'द्वि ऑफिसियल्स' (The Officeals) पुस्तक भी लोक प्रशासन पर लिखी प्रामाणिक पुस्तक है।

उपर्युक्त ग्रन्थों से हम ज्ञान की प्राप्ति कर सकते हैं, अपन पूर्वजों के अनुभवों में लाभ उठा सकते हैं। अन्य सामग्री भी हमें लोक प्रशासन का ज्ञान करा सकती है, पर ज्ञान को जब तक हम त्रिपा का रूप नहीं देंगे, तब तक उसकी सत्यता कैसे सिद्ध होगी। इसलिए लोक प्रशासन में जहाँ ज्ञान तथा अनुभव की आवश्यकता है वहाँ उगे त्रियात्मक रूप देने के लिए अभ्यास की भी आवश्यकता है। यह सत्य है प्रत्येक कला में युक्ति एवं चातुरी की आवश्यकता रहती है और बिना अभ्यास के कोई भी कला पूर्ण नहीं हो सकती। यदि कोई मूर्ति बनाने में अपने चातुरी का प्रयोग नहीं करता अथवा अपनी कला का अभ्यास नहीं करता तो उसकी कला अपूर्ण रहेगी और वह एक कुशल भूतिकार नहीं बन सकता। कुशल कलाकार बनने के लिए बठिन परिश्रम एवं लगन की आवश्यकता होती है। प्रशासन के लिए भी चातुरी एवं अभ्यास अनिवार्य बातें हैं, इसमें भी परिश्रम एवं लगन की उसी भाँति आवश्यकता पडती है जिस प्रकार अन्य किसी कला में इनकी आवश्यकता रहती है। इस प्रकार प्रशासन भी एक कला है।

प्रशासन की कला प्रगतिशील कला है। एक प्रशासक अपने कार्यों को, उन्ही साधनों में, जो उसके पास हैं, चातुरी के साथ चलाता है और निश्चित लक्ष्य को पूरा करने का यत्न करता है। समय और परिस्थितियों के अनुसार साधनों में कमी या वृद्धि होती रहती है तथा प्रशासन के तरीकों में भी परिवर्तन होता रहता है।

1. "The art of administration is the direction, co ordination and control of many persons to achieve some purpose or objective."

पुनः प्रशासन वही है जो बदती हुई परिस्थितियों और माधनों के अनुसूच प्रशासकीय कार्य को युक्ति तथा चालुरी से पूरा करे तथा प्रशासन के उन नये तरीकों एवं माधनों का समुचित प्रयोग समय एवं परिस्थितियों की माँग के अनुसार करे।

बुद्ध लोगों का यह विश्वास है कि कमा ईश्वर की देन है और श्रम से प्राप्त की जाने वाली उपलब्धि कम। यह कहा जाता है कि कोई महीन तभी मीन मकता है जब उसकी आवाज सुनी जाती हो। इसी प्रकार कवि जन्मजात होता है अर्थात् कवि पैदा होने से बनाये नहीं जाते। इस कथन में मत्पता का कुछ अंश है, परन्तु पूर्ण रूप से यह बात सत्य नहीं है। हमें तो हर कला के लिए एक सीमा तब स्वाभाविक दक्षता आवश्यक है, लेकिन उसमें वह पूर्ण बनाकार नहीं बन सकता है। उसे भी अभ्यास करना होगा। चानुर्य को काम में लाना होगा। इसी प्रकार प्रशासन को कार्य-सुचारु बनाने के लिए यह प्रतिशय है कि एक विशेष कौशल को प्राप्त किया जाय। प्रारम्भ में प्रशासन को बुद्ध लोगों का गुण माना जाता था। यूनानी दार्शनिक एवं राजनीतिक विचारक 'प्लेटो' (Plato) ने आदर्श राजा की व्याख्या करने समय प्रशासन के गुणों को एक विशेष महत्त्व प्रदान किया था। धार्मिकविदता यह है कि निष्कर्म, भूतिकात्मा, अनुविद्या आदि कलाओं की भाँति प्रशासन को अभ्यास के द्वारा सीखा जा सकता है। प्राचीन काल में माही बस के राजकुमारों को प्रशासन की शिक्षा दी जाती थी जिनसे वे प्रशासन की कला को सीख सकें। वर्तमान युग में भी सरकार (केन्द्रीय तथा राज्य) अपने कर्मचारियों को प्रशिक्षण (Training) देकर उनमें प्राणामनिक योग्यता बढ़ाने का कार्य करती हैं।

कला का जन्म आन्तरिक प्रेरणा से हुआ है। आन्तरिक प्रेरणा ही रचि उत्पन्न करती है। लोक प्रशासन में भी आन्तरिक प्रेरणा का महत्त्व कम नहीं है। यह बात निर्विवाद रूप से सत्य है कि सभी व्यक्तियों में प्रेरणा समान नहीं होती, फिर भी अभ्यास से आन्तरिक प्रेरणा उत्पन्न की जा सकती है। इन उदाहरण से यह बात स्पष्ट हो जाती है। समीन में स्वर माधा जाता है, लेकिन यह नहीं कहा जा सकता कि सभी लोग समान रूप से स्वर-माधना कर सकते हैं। इनसे पर भी यह तो सत्य है कि बुद्ध अणुवादों को छोड़कर, अभ्यास से स्वर मध सकता है, और मपता है। यही स्थिति प्रशासन की है।

अतः यह कहा जा सकता है कि अभ्यास से प्रशासन की कला सीखी जा सकती है, लेकिन उनमें सामान्य योग्यता का होना निश्चल आवश्यक है।

प्रशासन का दर्शन

(A Philosophy of Administration) •

लोक प्रशासन को बुद्ध लोग दर्शन मानते हैं। मार्शल ई० डिमॉक (Marshall E. Demock) ने अपनी पुस्तक का शीर्षक 'प्रशासन का दर्शन' रखा

है। इस पुस्तक की प्रस्तावना फ्राँड्से टीड ने लिखी है, जिसमें उन्होंने प्रशासन के दर्शन की मौलिकता को बताते हुए लिखा है कि, "यह कार्यपालको में आज की अपेक्षा कहीं अधिक विस्तृत व्यावसायिक चेतना और दिशा तथा सामाजिक मौलिकता की अधिक विश्वासपूर्ण भावना का संचार करेगा। वर्तमान युग में इस बात की अपेक्षा अधिक आवश्यकता अनुभव की जा रही है कि लोक-प्रशासन को भी दर्शन के रूप में विकसित किया जाये। इसका कारण यह है कि प्रस्तुत लोक-प्रशासन उन मनुष्यों के व्यवहार में सम्बन्धित है जिसमें संप्रयोजन कार्य करने तथा मूल्य-निर्धारित करने की क्षमता होती है। वैज्ञानिक अध्ययन की रीतियाँ प्रशासन में उपकर, तथा उमकी तकनीक एवं सगठनात्मक पद्धतियों पर प्रकाश डाल सकती है, परन्तु वे हमें उनके मौलिक प्रयोजन प्रयथा लक्ष्य का बोध नहीं करा सकती हैं। इसलिए लोक-प्रशासन के एक दर्शन की आवश्यकता है।"

प्राचीन काल में मनुष्य स्वावलंबी होने थे। केवल मनुष्य ही, नहीं अपितु ग्राम व नगर-समाज भी स्वावलंबी होने थे। ऐसे समय में लोक-प्रशासन का कार्य शांति, व्यवस्था तथा न्याय तक ही सीमित था। परन्तु आज के समाज की परिस्थितियाँ विस्तृत विपरीत हैं। विज्ञान व विज्ञान ने भी मानव को नई दिशा दी है। इसमें मनुष्य जीवन राजनैतिक, धार्मिक, सामाजिक तथा अन्य प्रकार की जटिलताओं में भरा हुआ है। इन जटिलताओं के परिणामस्वरूप समाज की नींव हिल सकती है। अणु युग में कोई भी मनुष्य या समाज अपने-आप को सुरक्षित नहीं मानता। किसी भी समय युद्ध की विभीषिका मनुष्य व समाज को जला कर राख कर सकती है। अतः जब तक हमारे में इसके जटिल सम्बन्धों को व्यवस्थित रूप देने की क्षमता न हो तो वह समाज विघटित हो सकता है। चार्ल्स ए० बीपर्ड्स इंगो कारणों से यह विचार दिया है कि सम्यक् शासन का, तथा भेरे विचार में स्वयं सभ्यता का भी भविष्य हमारी इस क्षमता पर निर्भर करता है कि हम प्रशासन को एक ऐसे विज्ञान, दर्शन और व्यवहार के रूप में विकसित कर सकते हैं या नहीं, जो सम्यक् समाज के कार्यों को पूरा करने में समर्थ हो।

उपर्युक्त समस्याओं का निराकरण करने के लिए प्रशासन के दर्शन की आवश्यकता है, क्योंकि प्रशासक ही यह निश्चित करते हैं कि मानव सभ्यता कौसी होनी चाहिए और इन्हीं पर उस जीवन का स्वरूप निर्भर रहता है, जिससे समाज को गुजरना होता है। वास्तव में मार्शल ई० डिमॉक को प्रशासन के दर्शन की इतनी अधिक आवश्यकता प्रतीत होती है कि वे विश्वास के साथ कहते हैं कि "प्रशासन का क्षेत्र इतना विस्तार पा गया है कि प्रशासन दर्शन जीवन-दर्शन जैसा प्रतीत होने लगा है।" एक जीने-जागने दर्शन को क्या करना चाहिए और क्या पाने का प्रयास करना चाहिए।

वे कुछ परीक्षाओं का उल्लेख करते हैं, जिनकी कमीटी पर लोक-प्रशासन के दर्शन को सही उतारना चाहिए। वे परीक्षण प्रस्तावित हैं —

(1) प्रशासकीय कार्यों में प्रवेश पाते वाले सभी तत्त्वों पर दृष्ट प्रकाश डालना चाहिए।

(2) उन तत्त्वों को एक समुच्चय द्वारा के रूप में संयोजित किया जाना चाहिए, जिसमें कि वे समुचित सम्बन्धों की एक व्यवस्था के द्वारा समन्वित हो जाएँ।

(3) जहाँ सम्भावित सिद्धान्त विकास या सुखे हैं वहाँ यह सम्भव लेना चाहिए कि वे ऐसे भारी कार्य के लिए उपयुक्त मार्ग-दर्शक हैं जो वास्तव में पितृभूत होती ही परिस्थितियों में किया जा रहा हो।

(4) यद्यपि प्रशासन के तत्त्वों की परिभाषा करना एक महत्त्वपूर्ण कार्य है, तथापि इन तत्त्वों की सिद्धी के लिए उपयुक्त माधनों और पद्धतियों की शोधा उगमें भी महत्त्वपूर्ण है। तत्त्वों तथा माधनों का मुक्ततापूर्वक किया गया समन्वय ही प्रशासन की उत्कृष्टता की बगोटी है।

(5) प्रशासन का दर्शन, प्रशासन के विज्ञान की श्रद्धा अधिष्ठ व्यापक होना चाहिए। दूसरे शब्दों में, लोक-प्रशासन को केवल उन तत्त्वमूलक परिस्थितियों तथा उन उपकरणों व दृष्टि-बोधन का वर्णन करने ही सम्मोच नहीं कर लेना चाहिए, जिनकी सहायता से प्रशासक उन जटिल परिस्थितियों को सुलभाने हैं, अपितु उमें मौलिक एवं श्रान्तिम तत्त्वों का दर्शन करना चाहिए जो कि प्रशासकीय विद्याया की व्यवस्था को सर्वे भूष प्रयोजन प्रदान करते हैं।

(6) वर्तमान में लोक प्रशासन को प्रजातान्त्रिक रूप ग्रहण करना चाहिए। हमारा सातत्य यह है कि उमें जन-सेवी होना चाहिए। अधिक से अधिक जन-संवाण लोक-प्रशासन का श्रान्तिम उद्देश्य होना चाहिए।

लोक-प्रशासन के अध्ययन का विकास

(Study of the Development of Public Administration)

एक किया वे रूप में लोक प्रशासन उतना ही पुराना है जितना सामाजिक जीवन। बहुत समय तक व्यक्तिगत प्रशासन तथा लोक-प्रशासन में कोई अन्तर नहीं था, क्योंकि प्राग्निष्ठ जीवन इतना गहन था कि सभी कार्य निश्चित रूप में सुगिवा, नेता अथवा नागर के व्यक्तिगत व्यवसाय के माध सम्पादित किये जाते थे। परन्तु जैसे-जैसे राज्य के कार्यों में वृद्धि हुई, उतना विभाग हुआ, जैसे-जैसे वह सामाजिक जीवन और उगमें सम्बन्धित महत्त्वों में पृथक होने लगा। उस वृद्धि में लोक-प्रशासन को स्वतन्त्र किया के रूप में स्वीकार किया जाने लगा। सर्वप्रथम मिस्र, चीन, भारत, रोमनों-रोमियों आदि देशों की घाटियों में जहाँ एक तरफ सम्भ्यता का विकास हुआ वहीं दूसरी तरफ उगमें लोक-प्रशासन को पृथक श्रान्तिप्रदान किया। प्रतिबोधिता परीक्षाओं द्वारा लोक सेवाओं में भर्ती की व्यवस्था सर्वप्रथम चीन में ईसा पूर्व तीसरी शताब्दी में ही प्रारम्भ हो गयी था। उत्तरी भारत के वृद्ध में राज्यों में तथा सामीण गणराज्यों में इन बातों के प्रमाण मिलते हैं कि जहाँ बहुत प्राचीन काल में ही प्रशासन की सुविकसित व्यवस्था विद्यमान थी। प्राचीन यूनान के नगर-राज्यों में भी

इस प्रकार के उदाहरण मिलते हैं कि वहाँ पर प्रशासन की व्यवस्था बहुत ही उत्तम थी। इतिहास के आधार पर यह स्पष्ट है कि इन नगर राज्या में सरकारी पदों पर नियुक्ति के लिए नाटरी पद्धति को अपनाया जाता था, साथ ही वहाँ बहुल कार्य-पालिका (Plural Executive) व्यवस्था थी तथा निम्नतर पदों पर दासों को नियुक्त किया जाता था। रोमन शासकों ने प्रशासन को मापदण्ड एवं स्वरूप प्रदान किया। मध्ययुग में लोक-प्रशासन को विकेंद्रित रूप प्रदान किया। परन्तु बहुत ही शीघ्र फ्रान्स, इंग्लैंड तथा एशिया के एकतन्त्रात्मक राज्यों ने इस व्यवस्था को समाप्त कर दिया। राजतन्त्रों में राजाओं की सैनिक शक्ति के प्रति महत्त्वकाशियों तथा उनकी युद्ध-प्रिय नीतियों के कारण राजमहल के कर्मचारियों में लगातार वृद्धि होती रही। पलस्वरूप राज्य के प्रशासन-कार्य को मन्त्रालयों, विभागों और उनके क्षेत्रीय कार्यालयों में मगठित किया गया। परन्तु कर्मचारियों की भर्ती इस समय मायता के आधार पर नहीं अपितु सिफारिश के आधार पर की जाती थी। प्रशासक का सबसे प्रथम देश था जिनमें अपनी लोक-सेवाओं में भर्ती का आधार योग्यता व गुण को बनाया। इस प्रकार की लोक-सेवाओं में भर्ती ने विश्व के सभी राज्यों का ध्यान अपनी ओर आकृष्ट किया और उन्होंने भी इस पद्धति को अपने राज्यों में स्थापित किया।

भौतिकीय शक्ति, विज्ञान की उन्नति तथा लोकतन्त्र के विकास के परिणाम-स्वरूप लोक-प्रशासन के सम्मुख विभिन्न प्रकार की समस्याएँ उपस्थित हुईं। इसके पलस्वरूप लोक-प्रशासन के मगठन तथा उसकी कार्य-विधि पहले की अपेक्षा अधिक जटिल हो गई, साथ ही लोक-प्रशासन के क्षेत्र में अत्यधिक विस्तार हो गया। सामाजिक, आर्थिक, न्यायिक, धार्मिक, राजनीतिक तथा सुरक्षा से सम्बन्धित समस्याओं को सुलभाने का उत्तरदायित्व प्रशासन पर आ पड़ा। यह भागा की जाने लगी कि इन परिस्थितियों को दमने हुए लोक-प्रशासन को व्याक्तिगत प्रशासन में भी हस्तक्षेप करना पड़ा। अतः लोक-प्रशासन पर आज मनुष्य समाज और उसके जीवन के प्रबन्ध का भार आ पड़ा है।

प्रथम विश्व-युद्ध तक लोक-प्रशासन राज्य की चारदीवारी तक ही सीमित था, परन्तु उसके बाद आवागमन के साधनों तथा वैज्ञानिक उपकरणों ने विश्व के देशों को उतना निकट कर दिया कि कोई भी राज्य अपना प्रशासन अकेले रह कर नहीं चला सकता। आज अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग एक नितान्त आवश्यकता बन गया है। इसमें राष्ट्रीय प्रशासन के साथ अन्तर्राष्ट्रीय प्रशासन व्यवस्था का उदय हुआ है।

बहुधा यह माना जाता है कि लोक-प्रशासन एक क्रिया के रूप में उतना ही पुराना है जितना कि समाज। परन्तु अध्ययन की एक शाखा के रूप में उमका उदय वर्तमान काल में ही हुआ है। विद्वानों का विचार है कि लोक-प्रशासन के अध्ययन का प्रारम्भ उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त में हुआ। इस दृष्टिकोण में सत्यता नहीं है, क्योंकि लोक-प्रशासन जैसी विस्तृत एवं महत्त्वपूर्ण क्रिया के सम्बन्ध में एक लम्बे

समय तक किसी प्रकार का चिन्तन एवं विचार नहीं हुआ हो सम्भव है। तथापि, यह मान्य है कि एक समय तक लोक-प्रशासन का चिन्तन एवं व्यवस्थापन विद्या का विषय के रूप में न होकर राजनीति नीति-शास्त्र तथा विधि-शास्त्र के माध्यमसे रहता। महान् हिन्दू ग्रन्थों, जैसे—समायग्न तथा महाभारत में राजनीतिक विज्ञान के माध्यमसे शासन सम्बन्धी चिन्तन भी प्रचुर मात्रा में मिलता है। स्मृतिशास्त्र, हिन्दुओं के विधि-ग्रन्थ हैं, उनमें न्यायिक समझन तथा सामान्य प्रशासन का विस्तार में वर्णन किया गया है। राजनीति सम्बन्धी हिन्दू-ग्रन्थों में राज्य के सैद्धान्तिक धारणाओं की संक्षेप प्रशासन की समस्याओं का अधिक विस्तृत विचार किया गया है। बौद्धिक द्वारा रचित 'अर्थशास्त्र' इसका एक उदाहरण है। प्राचीनताचीन चीन में कन्फ़ुसियस (Confucius) की शिक्षाओं में इस लोक-प्रशासन सम्बन्धी बहुत से मूल प्रारूप होते हैं। अरस्तू की कृति 'राजनीति (Politics)' में भी लोक-प्रशासन के सम्बन्ध में काफी प्रकाश पड़ता है। संस्थापकों के ग्रन्थ 'दिव्य' में शासन-संचालन तथा प्रशासन सम्बन्धी रद्द बातों का बोध होता है। परन्तु वास्तविकता यह है कि लोक-प्रशासन शब्द का प्रयोग मनुष्यों द्वारा ही नहीं किया गया था। अरस्तू की मताब्दी के उत्तरार्ध में हेमन्टिन न विन्-बॉर 'फ़ेडरेलिस्ट' (Federalist) के 71वें परिच्छेद में लोक-प्रशासन की परिभाषा तथा उसके विषय-क्षेत्र की व्याख्या प्रस्तुत की है। इस विषय पर पढ़ना स्वतन्त्र ग्रन्थ मनु 1812 में चार्ल्स जॉन शाउन द्वारा लिखा हुआ प्रसिद्ध नीति-शास्त्र "Principle of Administration Politique" था। यह मान्य है कि इस प्रकार राजनीति, नीति-शास्त्र, दर्शनशास्त्र आदि पर प्रमाणित ग्रन्थों की उपलब्धता रहती है, जिनमें लोक-प्रशासन पर कोई ग्रन्थ नहीं मिले। इसका कारण यह हो सकता है कि कुछ समय पूर्व तक भी इस विषय का उचित विवेचन नहीं हो पाया था तथा तकनीकी दृष्टि से यह उतना महत्वपूर्ण नहीं माना गया था कि उसका स्वतन्त्र चिन्तन किया जाय।

सैद्धान्तिक ज्ञान के परिष्कार-कार्य राज्य के शासन के विषय में समस्याओं का सुव्यवस्थापन द्वारा ही होना लोक-प्रशासन के सम्बन्ध में सैद्धान्तिक तथा व्यावहारिक दोनों प्रकार में विचार प्रारम्भ हुआ। इन समस्याओं का समझने व सुलभाने के लिए विशेष अध्ययन की आवश्यकता महसूस हुई। इन समस्याओं को हल करने के लिए लोक-सेवाओं की स्थापना की गई और उसमें योग्यता और अनुभव को महत्व दिया गया। प्रशासनिक महत्ताओं तथा नियमावली का निर्धारण किया गया। फिर ही कुछ समय तक ये महत्ताएँ तथा नियमावली प्रशासन का ही विषय बनती रहीं। जैसे-जैसे प्रशासनिक विचारों में प्रगति हुई तो प्रमाणित करने वाली चीजें-चीजें उसकी समस्याओं और प्रतिकारों में अन्य लोगों के स्थिति लेना प्रारम्भ किया और लोक-प्रशासन के सम्बन्ध में सैद्धान्तिक चर्चाएँ होने लगीं।

सन् 1812 में अमेरिका में लोक-प्रशासन के सम्बन्ध में सैद्धान्तिक तथा व्यावहारिक दोनों रूपों में गम्भीर विचार किया गया। इसका मूल कारण तत्कालीन

राष्ट्रपति जैक्सन की 'लूट-प्रथा' (Spoil System) की नीति थी, जिससे लोक-प्रशासन अयोग्य तथा अक्षम हो गया। अमेरिका में प्रशासन सम्बन्धी सुधार करने के लिए वहाँ एक आन्दोलन किया गया। इस आन्दोलन के कारण सन् 1880 में पैडलेटन अधिनियम (Paddelton Act, 1880) पारित हुआ, जिसके अनुसार मधीय लोक-सेवाओं में एक सीमा तक योग्यता के आधार पर चयन किया जाना लगा। इसके साथ ही वहाँ लोक-प्रशासन को एक स्वतन्त्र विद्या के रूप में विकसित करने के लिए आन्दोलन आरम्भ किया गया। इस आन्दोलन का आरम्भ बुडरो विल्सन के एक लेख में हुआ जो शैमासिक पत्रिका 'पॉलिटिकल साइन्स' में प्रकाशित हुआ। इस लेख का शीर्षक 'प्रशासन का अध्ययन' (The Study of Administration) था। इस लेख ने लोक-प्रशासन के लिए नव-जीवन का संचार किया, इसलिए वाल्डो ने बुडरो विल्सन को 'एक विद्या के रूप में लोक-प्रशासन' का जन्मदाता माना है।

समुक्त राज्य अमेरिका में लोक-प्रशासन के विषय में सबसे पहले दो महत्वपूर्ण पुस्तकों की रचना हुई— (1) प्रो० ह्वाइट (Prof. White) की लोकप्रिय पुस्तक 'लोक-प्रशासन की प्रवेशिका' (Introduction to the Study of Public Administration, 1926) तथा (2) विलोबी (W. F. Willoughby) द्वारा लिखित 'लोक-प्रशासन के सिद्धान्त' (Principles of Public Administration, 1927)। इन पुस्तकों के प्रकाशन से लोक-प्रशासन पर तकनीकी रूप में दृष्टिपान किया गया। लोक-प्रशासन को राजनीति से पृथक् अध्ययन के रूप में स्वीकार करने के लिए समर्थन प्रदान किया गया।

सन् 1940 के पश्चात् लोक-प्रशासन में नये युग का आरम्भ होना है। यही कारण है कि प्रो० वाल्डो (Prof. Waldo) 1940 को नूतन तथा प्राचीन प्रशासन सम्बन्धी अध्ययन की विभाजन-रेखा मानता है। इस वर्ष के पश्चात् लोक-प्रशासन के सम्बन्ध में कई बातें उभरती हैं। प्रथम, राजनीति तथा प्रशासन का गठबन्धन पुनः स्वीकार किया गया। राजनीति तथा प्रशासन के मध्य परम्परागत पृथकता का अन्त कर दिया गया। द्वितीय, लोक-प्रशासन को विज्ञान के रूप में स्वीकार किया गया और उसके सिद्धान्तों को सर्वत्र सामान्य रूप में लागू करने योग्य माना जाने लगा। तृतीय, 'मितव्ययिता' तथा 'कार्य-कुशलता' के स्थान पर सामाजिक कार्य-कुशलता प्रशासन के प्रयत्नों का लक्ष्य माना जाने लगा। इस युग की चौथी महत्वपूर्ण बात यह है कि 'पोस्टकोव' के सिद्धान्त की बाया भगभग पलट ही हो गई—जैसे 'योजना' शब्द के अर्थ में अब आर्थिक, राजनैतिक तथा वैज्ञानिक सम्बन्धों सम्मिलित हो गई है। अतिरिक्त (Recruitment) का महत्त्व अल्प रहा है, गया है। इसका स्थान संचारण (Communication) ने ले लिया है, जो एक व्यापक शब्द है। पाँचवाँ, लोक-प्रशासन के सम्बन्ध में अब जॉन डेवी (John D. Wey) के प्रेगमेटिक दर्शन का प्रभाव आरम्भ हुआ है। लोक-प्रशासन में सत्यता की खोज

प्रभुत्व के प्राधार पर होने लगी है। सोच-प्रशासन का उपयोगितावादी दर्शन के प्राधार पर अध्ययन होने लगा। छठी बात यह कि लघु-प्रशासन के अध्ययन में सामाजिक तथा मनोवैज्ञानिक प्रयोग का स्थान मिलने लगा।

इंग्लैण्ड में बहुत समय तक सोच-प्रशासन के विषय को स्वल्प स्थान नहीं दिया गया। वहाँ सोच-प्रशासन के पाठ्यक्रम में, प्रशासन, सर्वप्रथम द्विद्वय, प्राथमिक व शोधार्थक विभाग, राजनीति, गणित तथा कड़ी-कड़ी लेखा-विधि एवं कार्यालय संचालन सम्बन्धी अध्ययन का ही सम्मिलित किया जाता है। अध्ययन के लिए एक पृथक विषय के रूप में सोच-प्रशासन का स्थान दिवाने में मध्यक राज्य अमेरिका में सबसे अधिक सफलता प्राप्त हुई। अमेरिका विश्वविद्यालय तथा महाविद्यालयों में प्रशासन तथा उच्च माध्यमों के शर में एक पूर्ण पाठ्यक्रम बनाने की चेष्टा की गई और पाठ्यक्रम में गणित, प्रबंध, वर्तमान-प्रशासन, द्वितीय प्रशासन, लेखा परीक्षण गणित, लेखा-विधि आदि प्रश्न-पत्र सम्मिलित किये गए। बहुरो विन्सन ने ठीक ही कहा है, "प्रशासन का विज्ञान हमारे राजनीतिक अध्ययन का सबसे बड़ा का फल है, जो लगभग 2200 वर्ष पहले प्रारम्भ हुआ था। यह हमारी ही सनाथी तथा पीढ़ी की उत्पत्ति है।" ¹ बर्नार्डिया विश्व-विद्यालय के 'सोच-प्रशासन संस्थान' (Institute of Public Administration) तथा मॉन्टग्यू विश्वविद्यालय के 'मैक्सवेल स्कूल ऑफ सिटीजनशिप एण्ड पब्लिक अफैयर्स' (Maxwell School of Citizenship and Public Affairs) तथा सोच-प्रशासन संस्थान, न्यूयार्क (Institute of Public Administration, New York) ने सोच-प्रशासन के अध्ययन के विभाग में महत्त्वपूर्ण योगदान दिया है। सोच-प्रशासन के अध्ययन के शोध में सोशियल साइंस 'मन्दन स्कूल ऑफ पॉलिटिक्स हार्वर्ड' ने भी किया है।

भारत में सोच-प्रशासन के अध्ययन का विकास स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् हुआ है। इसके पूर्व सोच-प्रशासन का अध्ययन राजनीति विज्ञान, अर्थ-शास्त्र तथा दर्शन के पाठ्यक्रमों में सम्मिलित कर किया जाता था। भारतीय विश्वविद्यालयों में एनालायड विश्वविद्यालय का नाम इस विषय के अध्ययन में प्रथमिय रहेगा। इस विश्वविद्यालय में सोच-प्रशासन तथा स्थानीय स्वशासन के सम्बन्धित स्नातकोत्तर डिग्री का भी व्यवस्था राष्ट्रीय डॉ० महादेव प्रसाद शर्मा की सहाय पर सन् 1950 में प्रारम्भ की गयी। सन् 1954 में 'भारतीय सोच-प्रशासन संस्थान' (India Institute of Public Administration) की स्थापना नई दिल्ली में की गई।

"The Science of Administration is the latest fruit of the study of politics which was begun some twenty-two hundred years ago. It is a birth of our own century, almost of our own generation."

यही से लोक-प्रशासन की त्रैमासिक पत्रिका (Indian Journal of Public Administration) प्रकाशित होती है। इस मस्यान में प्रशासन सम्बन्धी नई 'चोत्रा को प्रोत्साहन दिया जाता है। इसके अतिरिक्त पटना, मद्रास, उदमानिया, नागपुर, आदि विश्वविद्यालयों में डिप्लोमा पाठ्यक्रम प्रारम्भ किये गये। राजस्वान् विश्व-विद्यालय में 'अर्थशास्त्र तथा लोक-प्रशासन' विषय में स्नातकोत्तर डिग्री का स्वतन्त्र पाठ्यक्रम संचालित हो रहा है। देहली स्कूल ऑफ इकॉनामिक्स व्यावसायिक प्रशासन के पाठ्यक्रम चला रहा है तथा बम्बई के सिड्गहम-कॉलेज ऑफ इकॉनॉमिक्स एण्ड कॉमर्स में व्यावसायिक तथा लोक-प्रशासन में डिप्लोमा पाठ्यक्रम संचालित किया जाता है। हाल ही में दक्षिण हैदराबाद में एग्लैण्ड के 'हेन्ल-ग्रान-टेन' के स्टार कॉलेज के नमूने पर एक स्टार-कॉलेज की स्थापना की गई है, जिसके अन्तर्गत व्यापारिक प्रशासन के सम्बन्ध में शिक्षण तथा दोष-कार्य होता है। लखनऊ विश्वविद्यालय में लोक-प्रशासन के एक स्वतन्त्र विभाग की स्थापना की गई है। 1959 में भारतीय सरकार ने उच्च लोक-कर्मचारियों के प्रशिक्षण के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था मसूरी में National Academy of Administration की स्थापना की है।

इस प्रकार लोक-प्रशासन के अध्ययन का भविष्य भारत में आशाजनक दिखाई देता है। इस दिशा में यहाँ काफी कार्य हो चुका है। भारत में लोक-बन्याणकारी राज्य की स्थापना के विचार को फलीभूत करने के लिए इस विषय के गम्भीर अध्ययन की आवश्यकता है। इस सम्बन्ध में किसी प्रकार की उपेक्षा देश में प्राशासनिक हितों को हानि पहुँचा सकता है।

लोक-प्रशासन का महत्त्व

(Importance of Public Administration)

लोक-प्रशासन राज्य सरकार का एक आवश्यक अंग है। इसका मुख्य कार्य जनता की अधिक से अधिक भलाई करना है। लोक-प्रशासन आज मनुष्य के दैनिक जीवन में व्याप्त हो गया है। समाज का प्रत्येक व्यक्ति लोक प्रशासन में प्रभावित हुए बिना नहीं रह सकता। सम्भवतः मानव इतिहास में कभी ऐसा समय नहीं रहा जबकि समाज प्रशासन के बिना रहा हो। परन्तु प्राधुनिक राज्यों में लोक-प्रशासन को अभूतपूर्व स्थान प्राप्त हुआ है। आज लोक-प्रशासन मान्तरिक अव्यवस्था और अगान्ति दूर करने के लिए पुलिस की व्यवस्था ही नहीं करता अपितु वह शिक्षा, स्वास्थ्य, चिकित्सा, मनोरंजन, राष्ट्रीय उद्योग-धन्धे, सामाजिक सुरक्षा तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध आदि की भी व्यवस्था करता है। प्राधुनिक राज्य में लोक-प्रशासन के महत्त्व एवं अपरिहार्य योगदान को देखकर ही कुछ विद्वान प्राधुनिक राज्य को मूल रूप से 'प्राशासनिक राज्य' (Administrative State) कहते हैं। इतना ही नहीं, लोक-प्रशासन सभी को न्याय और प्रगति के समुचित अवसर देकर समाज को स्थायित्व प्रदान करता है और समाज में शान्ति बनाये रखता है। यही

समाज के विभिन्न वर्गों के बीच में सामञ्जस्य स्थापित करने का प्रयत्न करना है। वास्तव में लोक-प्रशासन का लक्ष्य ही राज्य का अन्तिम लक्ष्य है।

आज लोक-प्रशासन व्यक्ति के जीवन में लेकर मृत्यु तक की सम्पूर्ण सम्पन्नियों में सम्मिलित रहता है। आधुनिक राज्य व्यक्ति के जीवन में इतना घुल गया है कि राज्य के बिना हम व्यक्ति के अस्तित्व को भी सुरक्षित नहीं मानते। व्यक्ति राज्य का मध्यम माता के गर्भ में आते ही हो जाता है। राज्य के विभिन्न कार्यों में से एक यह भी कार्य है कि वह गर्भवती स्त्रियों की देखभाल करे। चिकित्सानाय तथा प्रगति गृह-निर्माण करना तथा नर्मो कि नियुक्ति कर गर्भवती स्त्रियों का लेवा-जोवा तैयार करना, समय-समय पर उन स्त्रियों की देखभाल करना आदि कार्य इसी लक्ष्य में किये जाते हैं। जब बच्चा जन्म लेता है तब उसका नाम शहर में नगरपालिका में तथा गाँव में पंचायत आदि में दर्ज किया जाता है। जन्म के बाद उसको रक्षा की व्यवस्था पूर्ण रूप में राज्य पर है। जब बच्चा बड़ा होता है तो उसने स्वास्थ्य की देखभाल भी राज्य ही करता है। उसको अच्छे नागरिक बनाने के लिए वह उसकी शिक्षा की व्यवस्था भी करता है। युवा होन पर काम दिवाने का उत्तरदायित्व भी राज्य पर ही है। बंकारी को दूर करना, अग्नि, बहरे तथा अपराधों की रक्षा करना तथा बूढ़े लोगों को पेंशन देना आदि कार्य राज्य के द्वारा सम्पादित होते हैं।

लोक-प्रशासन को समाज की एक स्वाधीन शक्ति कहा जाता है। प्रजातन्त्र में सरकारें बदलती रहती हैं। एक राजनैतिक दल में मत्ता हट कर दूसरे राजनैतिक दल के हाथों में सत्ता आती है। लेकिन प्रशासन में कोई उग्र परिवर्तन नहीं आता। इस सम्बन्ध में मनु 1967 में एक भारत में ग्राम चुनावों का उदाहरण दिया जा सकता है, जिनके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय स्तर पर अनेक राज्यों में कांग्रेस को बहुमत प्राप्त नहीं हुआ और वहाँ पर विभिन्न राजनैतिक दलों ने मिलकर मधुकर मोर्चा बनाया और सरकार का गठन किया। परन्तु प्रशासन वैसा ही रहा, उसकी निरन्तरता में कोई आम परिवर्तन नहीं आया और न उसका स्वरूप ही परिवर्तित हुआ।

वर्तमान वैज्ञानिक युग में मानव प्रगति की ओर भागा जा रहा है। वह उन सभी भौतिक सुख-सम्पत्तियों को प्राप्त करने में मग्न रहता है। आज विज्ञान की उन्नति के साथ मध्याता का भी विकास हुआ है। लेकिन यहाँ यह स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि जब तक लोक-प्रशासन कुशल तथा योग्य है तभी वहाँ मध्याता का विकास हो सकता है। इसके विपरीत जहाँ लोक-प्रशासन भ्रष्ट है तथा प्रयोग्य है, वहाँ विकास की गति मन्द होगी। समाज में आर्थिक, सामाजिक तथा अन्य प्रकार के परिवर्तन लोक-प्रशासन के माध्यम से ही सम्पन्न हो सकते हैं। जिन देश में लोक-प्रशासन इन कार्यों को पूरा करने में अक्षम हो जाता है तो वहाँ शान्ति की सम्भावनाएँ बढ़ जाती हैं।

राज्य के पार्य-क्षेत्र विस्तृत हो जाने के कारण आर्थिक व्यवस्था के क्षेत्र में योजनाओं का सूत्रपात हुआ। आर्थिक योजनाओं के द्वारा ही चहुँमुखी विकास हो सकता है, सम्पन्न जीवन सम्भव हो सकता है, देश में आवागमन की सुविधाएँ बढ़ सकती हैं, कुटीर उद्योगों का विकास हो सकता है, ग्रामीण जीवन के लिए अधिक साधन जुटाये जा सकते हैं। इन आर्थिक योजनाओं का मफल बनाने के लिए बड़े पैमाने पर कुशल प्रशासन की आवश्यकता होती है। अतः यह बट्टा जाता है कि नियोजित अर्थव्यवस्था ने भी लोक-प्रशासन के क्षेत्र को व्यापक बनाया है।

लोक-प्रशासन ही लोक कल्याणकारी राज्य की कल्पना को साकार बनाना है। जनता की इच्छाओं और आकांक्षाओं को पूरा करने का कार्य राज्य का है। अधिक से अधिक जनता का हित करने वाली सरकार ही आधुनिक युग में जीवित रहने का स्वप्न देख सकती है। अतः लोक-प्रशासन पर महान् उत्तरदायित्व आ गया है। जनता के मौलिक अधिकारों की रक्षा लोक-प्रशासन का मुख्य कर्तव्य है। जिस प्रशासन में पूँजीपति मजदूरों का शोषण करता है, जहाँ सरकारी अधिकारी या धनवान् बेकारों से बेगार लेने का कार्य करता है, अज्ञानता, गरीबी तथा भोलेपन का जहाँ बेजा लाभ उठाने की मनोवृत्ति फैली हुई है, उमें हम लोक-प्रशासन की सजा नहीं दे सकते। जहाँ चोरों से जनता की जान-माल की रक्षा नहीं होती है, जहाँ मित्रों के सतीत्व की रक्षा नहीं होती है, जहाँ अज्ञान तथा निम्नहाय लोगों को न्याय नहीं मिलता हो, वहाँ लोक-प्रशासन कैसा ? इन बुराइयों को दूर करने वाला ही लोक-कल्याणकारी प्रशासन कहा जा सकता है। जनता सुखी हो, सुख-शान्ति में जीवन-यापन करती हो, चहुँमुखी विकास करने के लिए लोग स्वतन्त्रता अनुभव करते हो वही प्रशासन योग्य है, चाहे उसका स्वरूप कैसा ही हो।

एलेक्जेंडर पोप का कथन इस सम्बन्ध में बहुत महत्वपूर्ण है। उनके अनुसार, “राज्य के स्वरूपों पर मूर्खों को लड़ने दो, वही प्रशासन सर्वोत्तम है, जो सर्वोत्तम कार्य करता है।”¹

यहाँ यह बताना आवश्यक है कि राज्य चाहे जिस राजनैतिक विचार-धारा पर मगठित किया जाए, लोक-प्रशासन का महत्त्व कम नहीं होता। यद्यपि अराजकतावादी राज्य के बट्टर विरोधी हैं और वे राज्य का अन्त कर एक वर्ग विहीन समाज की स्थापना करना चाहते हैं। इसी प्रकार साम्यवादी भी एक ऐसे समाज की कल्पना करते हैं जिसमें राज्य का स्वतः ही लोप हो जायेगा। लेकिन प्रश्न यह है कि राज्य के लोप हो जाने से लोक-प्रशासन का भी लोप हो जायेगा। इस पेचीदे प्रश्न पर यदि गहराई से अध्ययन किया जाए तो हम इस निष्कर्ष पर पहुँचेंगे कि भले ही वर्गहीन समाज की स्थापना हो जाए, परन्तु प्रशासन के महत्त्व में कमी नहीं

1. "For forms of government let fools contest; what is best administered is best".

चाहेगी। इसका मुख्य कारण यह है कि समाज के लोगों की आवश्यकताओं की पूर्ति तथा उनमें अनुशासन के लिए इसकी आवश्यकता बनी रहेगी।

सोव-प्रशासन के महत्त्व की व्याख्या करते हुए प्रो० डोनहम (Donham) ने कहा है कि, "यदि हमारी सभ्यता का पतन होता है तो वह प्रशासकीय असफलता का परिणाम होगा"।¹

चार्ल्स ए० बीवर्ड (Charles A Beard) के शब्दों में, "प्रशासन के विषय में अधिक महत्त्वपूर्ण कोई दूसरा विषय नहीं है। सभ्य सरकार का भविष्य, और भेरी सभ्यता में सभ्यता का भविष्य हमारी इस बीवर्ड पर आधारित है कि हम प्रशासन के अध्ययन में एक ऐसे विज्ञान, दर्शन एवं व्यवहार को विकसित करें जो सभ्य समाज के वर्तमानों को पूरा करने की क्षमता रखता हो"।²

सोव-प्रशासन के महत्त्व को स्वीकार करते हुए सर जेम्स स्ट्रॉय ने तो यही तर्क लगा है कि, "मेरा मन्त्रिष्व इस अध्ययन में बिल्कुल माफ है कि प्रशासकीय कर्मचारी नये समाज को प्रेरणा देने वाला बनेगा। हर मजिस्ट्रेट पर वह भारी निवृत्त, प्रोत्साहन और परामर्श का कार्य करेगा"।³

वस्तुतः जैमे-जैमे राज्य के कार्य में वृद्धि होती है वैसे-वैसे सोव-प्रशासन के कार्यों में स्थिति ही वृद्धि हो जाती है। उपरीमवी शताब्दी तक राज्य का मुख्य कार्य रक्षात्मक था। परन्तु वर्तमान राज्यों का आधार जन-हित है। हमारे शब्दों में, प्राग्जिह राज्य सोव-कल्याणकारी राज्य हैं। इन प्रकार के राज्यों में सोव-प्रशासन का महत्त्व और भी बढ़ जाता है। मानव-जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में पर-पर सोव-प्रशासन की आवश्यकता रहती है। शुद्ध भोजन, स्वच्छ जल, सफाई, प्रकाश, विद्युत, बीमारी में सहायता आदि प्राप्त करने के लिए प्रशासकीय कर्मचारियों पर हम निर्भर रहते हैं। हमने यह स्पष्ट है कि सोव-प्रशासन की अनुपस्थिति में सभ्य समाज में जीवन की आवश्यकताओं को पूरा

1. "If our civilization fails, it will be mainly because a break-down of administration."
2. There is no subject more important... than this subject of administration. The future of civilized government, and even, I think of civilization itself rests upon our ability to develop a science and a philosophy and a practice of administration competent to discharge the functions of civilized society."
3. "I am quite clear that the official must be the mainspring of the new society, suggesting, promoting, advising at every stage."

करना असम्भव-सी बात है। प्रो० ह्यूइट (I. D. White) ने आधुनिक राज्यों में सोव-प्रशासन के महत्त्व को स्वीकार करने हेतु कहा है कि, आज से दो सताब्दी पूर्व सोव सरकार से सेवक दमन की आशा करने थे। एक सताब्दी पहले यह आशा करने लगे कि उन्हें श्रवणा छाड़ दिया जायेगा और आज के लोग विभिन्न प्रकार की सेवाओं और सुरक्षाओं की आशा करते हैं।¹ इस प्रकार से राज्य के दृष्टिकोण में परिवर्तन के साथ ही सोव-प्रशासन का महत्त्व में वृद्धि हुई है।

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. सोव-प्रशासन के अर्थ को बसाइए तथा उसके क्षेत्र तथा महत्त्व की समीक्षा कीजिये।

Define Public-Administration and discuss its scope and importance.

2. "प्रशासन का सम्बन्ध कार्यों का पूरा करने में है, जिनमें साथ ही साथ निर्धारित लक्ष्य पूरे हो सके।" इस कथन के मन्दर्भ में सोव-प्रशासन के क्षेत्र की विवेचना कीजिए।

"Administration has to do with getting things done, with the accomplishment of defined objectives." Discuss the scope of administration in the light of above statement.

3. "सोव-प्रशासन का सम्बन्ध उन सार्वजनिक नीतियों को लागू करने में है जो प्राधिकार्युक्त मन्त्र द्वारा बनाई जाती हैं।" क्या यह सोव-प्रशासन की प्रकृति तथा क्षेत्र की उचित व्याख्या है? यदि नहीं, तो इसकी कमियों का वर्णन कीजिये।

"Public Administration is concerned with the implementation of public policy as formulated by competent authority" Is this an adequate description of the nature and scope of Public Administration? If not, point out its deficiencies.

वर्तमान युग में सोव-प्रशासन के बढ़ते हुए महत्त्व के कारणों का वर्णन कीजिए।

Account for the growing importance of Public Administration in the contemporary state

5. सोव-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में समानता तथा अन्तरताओं का वर्णन कीजिये।

Explain briefly the similarities and dissimilarities in Public and Private Administration.

1. "Two centuries ago people expected little but oppression. A century ago they expected chiefly to be let alone. Now they expect a wide variety of services and protection."

6. "लोक-प्रशासन मनुष्यी नैतिकता का दास होना है, चाहे हमका व्यावहारिक क्षेत्र सांस्कृतिक हो अथवा व्यक्तिगत।" इस कथन को आलोचनात्मक व्याख्या कीजिए।

"Whether the sphere of interest be public or private, administration is always the servant of policy." Critically examine the above statement

"क्या निजी प्रशासन को लोक-प्रशासन से अधिक कार्यकुशल कहना उचित है?" अपने उत्तर को तर्कों से सुष्ट कीजिए।

"Will it be correct to describe Private Administration as more efficient than Public Administration?" Give arguments.

लोक-प्रशासन एक विज्ञान है अथवा कला या दोनों? सर्वप्रकार विवेचना कीजिए।

Is Public Administration a Science or an Art or both? Discuss in details

लोक-प्रशासन का अन्य सामाजिक विज्ञानों के साथ सम्बन्ध एवं अध्ययन पद्धतियाँ

(RELATION OF PUBLIC ADMINISTRATION WITH OTHER
SOCIAL SCIENCES AND ITS METHODS OF STUDY)

मिन्नट्रिक् का कथन है, "यदि हम किसी विषय या विज्ञान का अन्वेषण करना है तो यह बहुत लाभदायक होगा कि हम उस विज्ञान या विषय का अन्य विज्ञानों या विषयों में सम्बन्ध मान लें, और फिर यह जानने का प्रयत्न करें, कि उस विषय या विज्ञान ने अन्य विषयों में क्या किया है और हमने स्वयं अन्य विषयों को क्या दिया है।" परन्तु लोक-प्रशासन के प्रारम्भिक लेखकों ने इस विषय का हमारे सामाजिक विज्ञानों के साथ सम्बन्ध जोड़ने का प्रयत्न नहीं किया था, इसका कारण यह था कि उस समय वे इस विषय का एक स्वतन्त्र विज्ञान के रूप में प्रस्तुत करने में सफल थे। चूंकि ऐतिहासिक दृष्टिकोण में लोक-प्रशासन राजनीतिक विज्ञान का एक अंग माना जाता था, इसलिए इस विषय के छात्रों को राजनीतिक विज्ञान के प्रति विशेष का दृष्टिकोण अपनाना नितान्त आवश्यक था। किन्तु धीरे-धीरे लोक-प्रशासन के लेखकों में सम्मेलन का प्रादुर्भाव हुआ और वे हमारे सामाजिक विज्ञानों के प्रति विशेष रूप में राजनीतिक शास्त्र के प्रति अपना ध्यान प्रकट करने लगे। लेकिन बाद में लोक-प्रशासन के विद्वानों के दृष्टिकोण में परिवर्तन आया और वे इस बात को मानने में सहमत हो गये कि लोक-प्रशासन का अन्य सामाजिक विज्ञानों के साथ सम्बन्ध है। इससे श्रेय सामाजशास्त्रियों तथा सामाजिक मनोविज्ञानियों को है जिन्होंने अपने अन्वेषण में यह बताया कि प्रशासन सामाजशास्त्र एवं सामाजिक मनोविज्ञान की सहायता के लिए विस्तृत क्षेत्र प्रदान करता है। हमारे अतिरिक्त लोक-प्रशासन और अन्य विज्ञानों के सम्बन्धों को बढ़ाने का श्रेय वैज्ञानिक प्रबन्ध पद्धति आन्दोलन (Scientific Management Movement) को है जिसने सामाजिक गतिशीलता एवं स्थिरता को समझने के लिए प्रेरणा दी और इस प्रकार प्रशासकीय विज्ञान को वैज्ञानिक रूप प्रदान किया। यहाँ हम लोक-प्रशासन का कुछ महत्त्वपूर्ण सामाजिक विज्ञानों के साथ सम्बन्ध का वर्णन करेंगे।

सोच-प्रशासन तथा राजनीति विज्ञान (Public Administration and Political Science)

सामाजिक विज्ञानों में सोच-प्रशासन का सबसे अधिक पनिष्ठ सम्बन्ध राजनीति विज्ञान में है, किन्तु सोच-प्रशासन के प्रारम्भिक लेखकों ने अपने विषय को ज्ञान की एक स्वतन्त्र शाखा घोषित करने के उद्देश्य में राजनीति विज्ञान और सोच-प्रशासन के भेदों पर ही बल दिया। वास्तव में सोच-प्रशासन का प्रतिपाद्य विषय सरकार की प्रशासनिक गतिविधियाँ हैं। प्रो० फिफनर (Pfeiffer) ने इसकी परिभाषा करने हुए कहा है कि, "मार्वाञ्जिक नीति को नियामित करने के लिए सामूहिक प्रयत्नों का सम्बन्ध है। सोच-प्रशासन में ऐसे समस्त विषयों का समावेश हो जाता है जिन्हें सरकार की नागरिक सम्पत्तों राज्य के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए करना है। वास्तव में, सोच-प्रशासन राजनीति विज्ञान का ही एक भाग है, यद्यपि अब उसे पृथक् विषय माना जाने लगा है। इसका कारण यह है कि उन्नीसवीं शताब्दी में सोच-प्रशासन शब्द राजनीति विज्ञान में दो अर्थों में प्रयुक्त होता था। व्यापक दृष्टि में सोच-प्रशासन का अर्थ सरकारी कार्यों के वास्तविक संचालन में होता था सरकार की किसी शाखा विशेष के कार्यों में नहीं। संकुचित अर्थ में उसका अभिप्राय सरकार की प्रशासनिक शाखा में होता था। वह मार्वाञ्जिक नीति को नियमित करने में सम्बन्ध रखता था मार्वाञ्जिक नीति के निर्माण में नहीं। मार्वाञ्जिक नीति के निर्माण का कार्य सरकार की राजनीतिक शाखा का कार्य समझा जाता था। सरकार की इन दो शाखाओं के भेद के अनन्तर सोच-प्रशासन को एक पृथक् विषय समझा जाने लगा।" जो विज्ञान सोच-प्रशासन को एक पृथक् एक स्वतन्त्र मानते हैं उनमें बुद्धी विज्ञान, गुणों तथा पुरुषों मुख्य हैं। विज्ञान में अपने एक लेख "प्रशासन का अध्ययन (Study of Administration) में दोनों विषयों के भेद को स्पष्ट किया है। उन्होंने अपने लेख में लिखा था कि, "प्रशासन राजनीति परिधि के बाहर है। प्रशासकीय समस्याएँ राजनीतिक समस्याएँ नहीं हैं। यद्यपि राजनीति के द्वारा प्रशासन के लिए कार्य निर्धारित किया जाता है, तथापि उसे प्रशासकीय पदों के माध्यम से जाड़-नोड़ करने की स्वीकृति नहीं मिलनी चाहिए।"¹

अमेरिका में राजनीति तथा सोच-प्रशासन को बहुत समय तक दो पृथक् पाठ्यविषय के रूप में माना जाता रहा है। राजनीति का सम्बन्ध सामान्य नीति निर्धारण में है और प्रशासन का उन नीतियों का लागू करने में। इस सम्बन्ध में प्रो० गुडनो का कथन है कि, "सत्य यह है कि प्रशासन का बहुत-सा भाग राजनीति में सम्बन्ध नहीं रखता। इस भाग को यदि पूरा तरह नहीं, तो बहुत सीमा तक

1. "Administration lies outside the proper sphere of Politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not suffer to manipulate its officers."

राजनीतिक मन्त्रालयों के... से प्रत्यक्ष कर देना चाहिये। यह राजनीति में इनलिए सम्भव है क्योंकि इनमें 'मन्व्य-व्यक्तिक' मन्व्य-व्यक्तिक और मन्व्य-व्यक्तिक या व्यापारिक प्रतिविधियों का धारण है। इनका राज्य की कालविक इच्छा की प्रतिबन्धित पर बहुत कम प्रभाव है। प्रसिद्ध जर्मन लेखक ब्लन्टशी (Bluntschli) ने भी साह-प्रशासन को राजनीति में स्वतन्त्र बनाने हुए कहा है कि, "राजनीति राज्य की ऐसी प्रक्रिया है जिसका सम्बन्ध बड़े-बड़े मार्शदलिक कार्यों में होता है। परन्तु इनके विरहीत प्रशासन का सम्बन्ध व्यक्ति तथा घाट कार्यों में होता है। इस प्रकार राजनीति ना राजनीतिज्ञा का ही विविष्ट कार्य-क्षेत्र होता है और प्रशासन साम्यक दृष्टि में कुशल प्रवृत्तियों के क्षेत्र में सम्बन्धित है।

उक्त विद्वानों के कथना में ऐसा लगता है कि राजनीति तथा साह-प्रशासन एक-दूसरे में स्वतन्त्र हैं। राजनीतिक विज्ञान केवल कल्पना में सम्बन्धित है और प्रशासन व्यवहार में सम्बन्धित है। एक राजनीतिज्ञ का कार्य है—सोचना तथा सोचना के विधानों की प्रक्रिया को निश्चित करना, परन्तु प्रशासन का कार्य है—सोचनाओं को व्यावहारिक रूप देना। राजनीतिज्ञ का कार्य है कि शक्ति का संचय कर इन विरोधियों को नीचा दिखाने के लिए चारों चपना प्रवृत्ति प्रशासन शक्ति का उपयोग बन-बैना में नाकार अधिक से अधिक रूप-कल्पना के कार्य करता है।

राजनीति तथा प्रशासन को एक-दूसरे में पृथक् व स्वतन्त्र रखने के विचार की विद्ये कुछ दिनों में बहुत धारणा हुई है। धारणाओं का विचार है कि इन दृष्टिकोणों में प्रशासन को राजनीति में इतना दूर पहुँचा दिया कि प्रशासनिक कर्मचारी सामन्य विधान की प्रवृत्तता करके अपने स्वतन्त्र विद्वानों पर धारणा करते लगे। परन्तु उपरोक्त दृष्टिकोणों को किसी भी स्थिति में उचित नहीं ठहराना जा सकता, क्योंकि किसी भी देश की राजनीतिक व्यवस्था उस देश के प्रशासन के लिए समुचित धारणा प्रस्तुत करती है। वास्तव में, मन्व्य तो यह है कि प्रशासनिक शासन-व्यवस्था में मन्व्यमण्डल के मन्व्य मानान्य नीति के निर्धारण में प्रशासनिक अधिकारियों के परामर्श में ही कार्य करते हैं। अतः यह कहना विवृत मन तथा निराधार है कि प्रशासन नीति-निर्धारण में कोई भाग नहीं लेता। अतः मन्व्यमण्डल विचारक राजनीति तथा प्रशासन में धारणा पर बन रहे हैं। वे प्रशासन को राजनीति विज्ञान का पूरक मानते हैं। वे प्रशासन और राजनीति की पारस्परिक निर्भरता पर बन रहे हैं तथा उनके विचार में दोनों विज्ञानों का एक-दूसरे में प्रत्यक्ष नहीं किया जा सकता; अर्थात् ही उनमें कुछ अन्तर दिखाई देता हो। इस सम्बन्ध में लेस्ली लिपसन (Leslie Lipson) का कथन है कि, "सरकार के कार्यों की विभाजन करने वाली कोई सरल रेखा नहीं खींची जा सकती। सरकार एक निरन्तर चलने वाली प्रक्रिया है। यह सही है कि किसी भी प्रक्रिया में बहुत सी मन्व्यें होती हैं। व्यवस्थापन एक मन्व्य है और प्रशासन दूसरी। इतना होने पर भी वे मन्व्यें सब

एन-डूमरे से इतनी मिल्ती हुई है कि कुछ स्थानों पर इनमें बिल्कुल ही भेद नहीं किया जा सकता।¹ डोनेल्ड किंग्सले (Donald Kingsley) ने ठीक ही कहा है कि "प्रशासन राजनीति की एन शाखा है।"² इस प्रकार आज लोक-प्रशासन कानूनी विचारों अथवा मन्त्रवत् स्वयं-सिद्ध मान्यताओं का कोई शुद्ध अध्ययन मात्र नहीं है। यह गतिशील है और अपनी प्रगति तथा विनाश की प्रत्येक मजिद पर मानव-विवेक से सम्बन्धित है। अतः लोक-प्रशासन के अध्ययन में भी वे सभी प्रक्रियाएँ सम्मिलित हैं जिनके द्वारा नीति निर्धारण की जाती है। इस प्रकार लोक-प्रशासन के तथीन दृष्टिकोण के परिणामस्वरूप उसके कार्य-क्षेत्र में पहले की अपेक्षा अधिक व्यापकता आ गई है।

लोक-प्रशासन तथा राजनीति की घनिष्ठता निम्न अध्ययन में और अधिक स्पष्ट हो जाती है

(क) राजनीति की सफलता प्रशासन के सहयोग पर आधारित है। प्रशासनिक व्यवस्था में मन्त्रियों का सम्बन्ध राजनीति में होता है। प्रत्येक मन्त्री अपने विभाग की नीति का निर्धारण करता है और उन्हें लागू करवाने का कार्य भी करता है। परन्तु वास्तविकता यह है कि भरी प्रशासन के कार्यों में दक्ष नहीं होते, अतः उन्हें नीति-निर्माण करने समय तथा उन्हें लागू करवाने समय प्रशासकीय अधिकारियों का परामर्श व सहयोग लेना होता है। इस प्रकार दोनों को एन-डूमरे के सहयोग की प्राप्ति करने चलना होता है। सहाय्य की भावना से अभाव में प्रशासन में स्थिरता आ जायेगी जो प्रशासन के लिए अनुभूत होगा। जॉन एम० गॉस (John M. Goss) का कथन है कि "आजकल के उमाने में लोक-प्रशासन के सिद्धान्तों से राजनीति के सिद्धान्तों का माल्यं होता है।"³ डोनेल्ड सी० स्टोव (Donald C. Stove) के विचार इस सम्बन्ध में बहुत महत्वपूर्ण हैं। उनके अनुसार, "विश्व की समस्याओं को हल करने की सफलता के लिए आवश्यक है कि वास्तविक

1. "... the attempt to demarcate clear cut functions of government is impossible. Government is a continuous process. It is true that the process contains phases. Legislation is one phase, Administration another. But they are merged together and at certain points become indistinguishable."
2. "Administration is a branch of Politics"
3. "A theory of Public Administration means in our times a theory of politics too."

करने वाले लोग जो नीतियों को चलाते हैं और प्रशासन कार्य सम्भालने वाले सचिवालय—ये दोनों ही पक्ष सुसंगठित तथा सुप्रदायित हो।”¹ इस प्रकार प्रशासन की सफलता राजनीति की सफलता है। दुर्बल तथा दूषित प्रशासन राजनीति के लिए क्षय रोग में कम नहीं है।

(ख) योजनाओं की सफलता प्रशासन पर निर्भर करती है योजना चाह कितनी ही अच्छी क्यों न हो, उसका लाभ तब तक नहीं हो सकता जब तक कि उसे योग्यता द्वारा त्रियान्वित न किया जाए। अतः प्रशासकीय अनुभव के द्वारा नीतियों को जब लागू किया जाता है तो वाञ्छित लाभ की प्राप्ति हो सकती है। राजनीतिज्ञ को अपने कार्य में तभी सफलता मिलती है, जब उसे कुशल, योग्य, ईमानदार तथा अनुभवी प्रशासक मिल जायें। यही कारण है कि डोनेल्ड प्रशासन को राजनीति की एक शाखा मानते हैं। प्रो० लास्की (Laski) ने इस सम्बन्ध में अपना मत देते हुए कहा कि “सर्व-प्रतिशत प्रशासन पर छा जाने का दृष्टिकोण उतना ही घृणिण है, जितना राजनीति को प्रशासन में बाहर रखने का दृष्टिकोण।” वास्तव में सरकार की सफलता राजनीति एवं प्रशासन के सम्बन्ध में है।

(ग) जैसा कि कहा गया है, प्रजातन्त्र में मंत्री विभाग का राजनीतिक अध्यक्ष होता है। वही अपने विभाग के लिए नीति निर्धारित करता है। नीति निर्धारण में सही आँकड़ों तथा सूचनाएँ एकत्रित करनी होती हैं। इस सामग्री को प्रशासकीय कर्मचारी एकत्रित करते हैं। इस प्रकार राजनीतिज्ञों को प्रशासन पर निर्भर रहना होता है। सत्य तो यह है कि राजनीति का स्वरूप ही लोक-प्रशासन के द्वारा निश्चित किया जाता है।

(घ) प्रशासन की गतिशीलता तथा लोकतन्त्र में जन-कल्याण तभी सम्भव है, जबकि राजनीतिज्ञ तथा प्रशासक के बीच अच्छे सम्बन्ध हों। फिफ्नर (Piffner) ने उन विद्वानों की कड़ी आलोचना की है जिन्होंने राजनीति और प्रशासन को एक-दूसरे से अलग रखने में योगदान दिया है। उनके अनुसार, “राजनीति और प्रशासन के बीच विभाजन में तात्पर्य केवल कार्य करने के नियम बनाने से है, जो कि अधिकांश मामलों में स्वयमेव इस बात का निश्चय कर देंगे कि कोई भी विविष्ट प्रश्न विधान-मण्डलीय क्षेत्र से सम्बन्धित है अथवा प्रशासकीय क्षेत्र से।” लेकिन कार्य-विभाजन का अर्थ पृथक्ता नहीं होता है। प्रशासकीय कर्मचारियों के महत्त्व को बताते हुए रेम्से म्योर (Ramsay Muir) ने कहा कि “इंग्लैण्ड में मंत्री स्थायी कार्यकारिणी के हाथों का विलीन होता है। सरकारें आती हैं और जाती हैं, मन्त्रियों का भी आना-जाना बना रहता है, किन्तु देश का प्रशासन स्थायी रूप में चलता रहता है। कोई

1. “If international organizations are to be successful in dealing with world problems, the policy organs through which negotiations are conducted and the Secretariats which handle the administrative work must be properly organized and administered.”

प्रान्ति हममें परिवर्तन नहीं ला सकती और न कोई उद्यम-पुथन हमें उगाड़ सकती है।"

इस प्रकार लोक-प्रशासन का राजनीति के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध है। लेकिन महा यह बता देना आवश्यक है कि जब हम लोक-प्रशासन तथा राजनीति के सम्बन्धों की व्याख्या करते हैं तो हमें अतिवादी दृष्टिकोण में बचना चाहिए। हमें दोनों के बीच समन्वय की स्थापना करनी होगी और मध्यम रास्ता धरना होगा। लोक-प्रशासन का शुद्ध राजनीतिक दृष्टिकोण उतना ही बुरा है जितना कि वह दृष्टिकोण जहाँ राजनीति को काँट स्थान नहीं दिया जाता। इस सम्बन्ध में कोई निश्चित सूत्र नहीं बनाया जा सकता, लेकिन यह निश्चयपूर्वक कहा जा सकता है कि राजनीति और राजनीतियों का प्रशासन के व्यापक उद्देश्यों की परिभाषा और राजनीतिक शक्ती की प्राप्ति के लिए चेष्टा तक ही सीमित रहना चाहिए। यह राजनीतिक शक्ती ही प्रशासन की चाकक शक्ति है। दूसरी ओर प्रशासन और प्रशासकों का कार्य राजनीतिक शक्ति की नीति निर्माण के लिए आँकड़े, तथ्य, सूचनाएँ, सुझाव आदि प्रस्तुत करना है तथा नीति-निर्माण के पदचान् उमें लागू करना भी उन्हीं का कार्य है। जब तक यह सिद्धान्त साम्यिक रूप में मान्य होगा और राजनीतियों के हाथों में केवल राजनीतिक शक्ती रहगी, प्रशासन का कोई गनरा नहीं हो सकता। साथ ही जब तक राजनीतिक प्रशासकीय शक्तों में तथा नीति के नियन्त्रण के कार्य में विरोध नहीं है और वे इस सम्बन्ध में अपने सीमाओं को पहचानते हैं, तब तक प्रशासन को अपने अधिकारों के सम्बन्ध में चिन्तित होने की आवश्यकता नहीं है। इसके अतिरिक्त कुछ ऐसे भी क्षेत्र हैं जो प्रशासन और राजनीति दोनों की परिधि में आते हैं। इतिहास एवं परम्परा के कारण कुछ देशों में दूसरे देशों की अपेक्षा इन क्षेत्रों का विस्तार अधिक पाया जाता है, किन्तु हमने यह निष्कर्ष नहीं निकालना चाहिए कि दोनों विभागों के क्षेत्र को घुना देने की आवश्यकता है। वास्तव में, इन क्षेत्र में स्वस्थ परम्पराएँ उनी देश में विकसित होती हैं जहाँ राजनीति एवं प्रशासन के विभेदों को दृष्टिगत रखा जाता है।

उदाहरण के लिए, ब्रिटेन को दिया जा सकता है, जहाँ राजनीति तथा प्रशासन दोनों ही के क्षेत्र में स्वस्थ परम्पराएँ कायम हैं। वहीं लोक सेवा के महत्त्व अधिकांशतः मध्यम देशों के होते हैं। लेकिन इंग्लैंड की सरकार चाहे धर्मिक दल (Labour Party) या अतिवादी दल (Conservative Party) की बनी हो, लोक सेवकों ने उनकी नीतियों को लागू करने में सामान्य रूप में सहयोग दिया है। दोनों राजनीतिक दल मन्त्रियों तथा प्रशासकीय अधिकारियों के कार्य-क्षेत्रों की भिन्नता को इतनी जल्दी प्रकार समझते तथा जानते हैं कि दोनों के मध्य मध्य की सम्भावना ही कम हो गई है। ब्रिटेन में मन्त्री लोग अपने अधीनस्थ प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा अपने विचारों की स्वतन्त्रतापूर्वक अभिव्यक्ति को ही केवल महत्त्व नहीं करते, अपितु उन्

धनिवास भी मानने हैं तथा अधिकारी अपने राजनीतिक अध्ययों द्वारा निर्धारित नीतियों को पूर्ण लगन के साथ लागू करने के लिए तन्पर रहने हैं, भले ही प्रारम्भिक अवस्थाओं में उन्होंने उन नीतियों के विरुद्ध विचार व्यक्त किया हो। जब भारत स्वतन्त्र हुआ तो यही पर भी प्रशासकीय अधिकारियों ने कावेरी मन्त्रिमण्डल को पूर्ण सहयोग दिया, हलांकि वे विदेशी कर्मचारीनियम की परम्पराओं में पोषित हुए थे। इन मन्त्रियों ने भी उनके सहयोग को मुक्त कंठ से सराहना की।

इतना ही नहीं कुछ ऐसे विषय हैं जो राजनीति विज्ञान की परिधि में आते हैं, लेकिन लोक-प्रशासन वा अध्ययन करने के लिए उनका अध्ययन करना आवश्यक है। ये क्षेत्र हैं—सर्वधार्मिक कानून, स्थानीय शासन, शासन तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध। सर्व धार्मिक कानून तथा प्रशासन में इतना गहरा सम्बन्ध है कि साधारण व्यक्ति इन दोनों विषयों को एक ही मानता है। यहाँ तक कि भारतीय लेखकों ने हमारे मविधान में भी सर्वधार्मिक सिद्धान्त एवं प्रशासकीय सिद्धान्त को कई स्थानों पर मिला दिया है जबकि लोक-प्रशासन सर्वधार्मिक कानून का भाग नहीं है, तथापि यह सही है कि उसके मगठन एवं स्वरूप का निर्धारण मविधान द्वारा ही किया जाता है। इसी प्रकार स्थानीय प्रशासन के क्षेत्र में राजनीति विज्ञान एवं लोक प्रशासन दोनों का कार्य-क्षेत्र एक-दूसरे में बहुत जगह मिलता है।

प्रथम विश्व-युद्ध तक लोक-प्रशासन वा अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के साथ कोई सम्बन्ध नहीं था। इसका कारण यह था कि उस समय तक अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध को कूटनीति वा विषय माना जाता था। परन्तु अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के क्षेत्र में महत्कारिता की भावना के जाग्रत होने में, अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं का लोक-प्रशासन में भी सम्बन्ध स्थापित हो गया है। आज समस्त विद्वानों द्वारा यह बात स्वीकार की जाने ली है कि अन्तर्राष्ट्रीय समस्याएँ केवल कूटनीतिक ही नहीं, अपितु प्रशासनिक भी हैं। राष्ट्र मण (League of Nations) की स्थापना के साथ कुछ दूसरे अन्तर्राष्ट्रीय मगठनों की स्थापना हुई। उदाहरण के लिए, अन्तर्राष्ट्रीय श्रमिक मगठन (International Labour Organization) आदि। इसी प्रकार द्वितीय विश्व-युद्ध के पश्चात् जब मयुक्त राष्ट्र मण (United Nations Organization) की स्थापना हुई तो उसके साथ उसकी अन्य शाखाएँ भी स्थापित की गईं। उनमें विश्व बैंक (World Bank), अन्तर्राष्ट्रीय वित्त कोष (International Monetary Fund) आदि के नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। इन समस्याओं के कार्यों को सम्पादित करने के लिए किसी न किसी प्रकार के प्रशासन की आवश्यकता थी। इस प्रकार लोक-प्रशासन का क्षेत्र राष्ट्र में बढ़कर अन्तर्राष्ट्रीय हो गया है। डोनेल्ड सी० स्टोन (Donald C Stone) का विचार है कि "यदि अन्तर्राष्ट्रीय मगठनों को विश्व की समस्याओं को हल करने में सफल होता है तो उन सभी समस्याओं को समुचित रूप में मगठित एवं प्रशासित होना चाहिए, जिनके माध्यम से

समझों की बातचीत चलाई जाती है तथा प्रशासकीय कार्य संचालित होता है।” इस प्रकार यह स्पष्ट है कि राजनीति विज्ञान का लोक-प्रशासन के साथ बहुत सम्बन्ध है। यही देख कर कुछ विद्वान यह मानते हैं कि लोक-प्रशासन का जन्म राजनीति की कोख से हुआ है।

लोक प्रशासन तथा कानून (Public Administration and Law)

लोक प्रशासन तथा कानून का विधि में बहुत सम्बन्ध है। लोक प्रशासन को कानून के अन्तर्गत रखकर ही अपना कार्य करना होता है। कोई भी योग्य प्रशासक कानून का उल्लंघन नहीं करना चाहता और न ही ऐसा कार्य कर सकता है जो विधि के अन्तर्गत नहीं आता हो। प्रशासन कानून का अनुसरण ही और उमका मुख्य कार्य यह देखना होता है कि कानून को ठीक तरीके से लागू किया गया है या नहीं। वुडरो विल्सन (Woodrow Wilson) ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि “सार्वजनिक कानून को विस्तृत तथा व्यवस्थित रूप में कार्यान्वित करने का नाम ही लोक प्रशासन है। सामान्य कानून का प्रत्येक विनिष्ट विधान्य ही प्रशासन का कार्य है। उदाहरण के लिए, करों का निर्धारण एवं संग्रह करना, अपराधी को दण्ड की व्यवस्था, डाक का आवागमन तथा वितरण, सेवा तथा नौसेना के लिए सामग्री जुटाना तथा बर्ती करना आदि सब स्पष्ट रूप में प्रशासन के ही कार्य हैं, किन्तु सामान्य कानून जो कि इन सब कार्यों का करने के बारे में निर्देश देते हैं, वे प्रशासन की परिधि के बाहर तथा ऊपर जाते हैं।” प्रशासन स्वयं कानून की सीमा में रह कर कार्य करता है और यदि सीमा का उल्लंघन किया जाता है तो उसकी ओचित्यता के सम्बन्ध में न्यायालय में उचित कार्यवाही हेतु जाया जा सकता है। न्यायालय को यह अधिकार प्राप्त है कि प्रशासक के कार्यों को उसके अधिकारों के परे पोषित कर सकता है पर्यान्तु उसके कार्यों को और-कानूनी कारण दे सकता है तथा कानून के उल्लंघन करने वाले कर्मचारियों को दण्ड भी दे सकता है।

एक और दृष्टिकोण में भी कानून तथा लोक-प्रशासन में बहुत सम्बन्ध है, और वह दृष्टिकोण है—कानून का निर्माण। यह सर्वविदित है कि कोई भी कानून तब बनता है तो उस पर प्रशासन का बहुत प्रभाव होता है। उदाहरण के लिए, जब कोई कियेबिल (Bill) व्यवस्थापिका (Legislature) के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है तो उसकी स्वरूपा तथा उसकी विषय-मागरी आदि प्राणात्मिक अधिकारियों के द्वारा ही तैयार की जाती है। प्रशासकों को मन्त्रिमण्डल विधेयों की तरह मानते हैं एवं हर नीति एवं विधि के निर्माण में उनका परामर्श लिया जाता है।

इतना ही नहीं, प्राधुनिक युग में प्रशासकों को कानून निर्माण के अधिकार भी प्राप्त हो गये हैं। सामान्य में कानून तो व्यवस्थापिका के द्वारा बनाये जाते हैं, परन्तु वर्तमान में व्यवस्थापिका के कार्यों में इतनी शक्ति हो रही है कि वह उसमें

रहे जाने वाले श्रमस्त विधेयकों पर पूर्णरूप से विचार नहीं कर सकती। समय के प्रभाव के कारण व्यवस्थापिका विधेयक की रूपरेखा निश्चित कर देती है तथा उगरे अन्तर्गत प्रशासक कानून वा निर्माण कर प्रशासन को संचालित करता है। इस कारण में एक व्यवस्था वा प्रशासन में विकास हो रहा है जिसे 'हस्तांतरित विधि' (Delegated Legislation) का नाम दिया जाना है। इस व्यवस्था के अन्तर्गत प्रशासकों को कुछ नियम तथा उप-नियमों को बनाने का अधिकार प्राप्त हो जाता है। इस प्रकार के नियमों वा निर्माण व्यवस्थापिका की देख-रेख में होता है तथा उगवा उन पर नियन्त्रण भी रहता है।

अन्त में कहा जा सकता है कि कानून वह माध्यम है जिसके द्वारा लोक-प्रशासन को उत्तरदायी बनाया जाता है। इसके अनिश्चित कानून के माध्यम से ही नागरिकों की स्वतंत्रता की रक्षा की जा सकती है। कानून लोक-प्रशासन को उसरी सीमा के अन्तर्गत करने से रोकता है। कानून के अभाव में प्रशासन प्रपग हो जायेगा और प्रशासन के बिना कानून। दोनों विषयों की अनिच्छता को दूरते हुए यह कहा जाता है कि कानून राज्य संचालन के लिए रक्त-वाहिनियों वा कार्य करता है। वह लोक-प्रशासन वा संगठन करता है, उगवा संचालन करता है तथा उस पर नियन्त्रण रखता है। कानून प्रशासकों वा मार्ग-दर्शन करता है उनके अधिकारों की उचित व्याख्या करता है तथा जन-व्ययण करने के लिए अपनी मानवीय शक्ति के प्रयोग का अवसर देता है। वास्तव में यह सभी सम्भव है जरूरि योग्य व्यक्ति प्रशासन में लगे हों। इस प्रकार लोक-प्रशासन तथा कानून एक-दूसरे पर निर्भर है।

लोक प्रशासन तथा इतिहास

(Public Administration and History)

इतिहास मानव समुदाय के विकास की कहानी है। वह मानव मध्यता के प्रथमिक विषय का विवरण प्रस्तुत करता है। गेटल (Gittell) ने कहा है, "इतिहास की घटनाओं और विचारों, उनके कारणों तथा परिस्परिक सम्बन्धों का लेखा है। यह प्राथिक, धार्मिक, बौद्धिक एवं सामाजिक दशाओं के माथ-माथ राज्य, उनके विकास, संगठन तथा परिस्परिक सम्बन्ध का भी वर्णन प्रस्तुत करता है।"¹ इस प्रकार सामाजिक विज्ञानों के सम्बन्ध का ज्ञान इतिहास में किसी न किसी रूप में मिलता है। लोक-प्रशासन इस विषय का अग्रवाद नहीं हो सकता। लोक-प्रशासन के विद्यार्थी एवं स्वयं प्रशासकों के लिए इतिहास का ज्ञान महत्वपूर्ण है, क्योंकि इसके

1. "History is the record of past events and movements, their causes and inter-relations. It includes a survey of conditions and development in economic, religious, intellectual and social, affairs as well as study of states, their growth and organisation, and their relations with one another."

अध्ययन से यह पता चलता है कि अतीत में प्रशासन का स्वरूप क्या था, उसके सामने कौन-कौन सी समस्याएँ थी और उनका विचार-रूप किस प्रकार किया गया। समय तथा परिस्थितियों प्रशासन के रूप को निर्धारित करती हैं। इतिहास में हम ऐसे कई कालों (Periods) का अध्ययन करते हैं जिन्हें स्वयंसायन कहा जाता है। इससे विपरीत इतिहास में कुछ ऐसे भी समय रहे हैं जिनमें राज्यों में पतन भी हुए हैं। इन सब के पीछे प्रशासन का हाथ रहा है। जिनके सामने प्रशासन उत्तम रहा, वह स्वयंसायन कहा गया और उस राज्य के सम्राट महान् कहलाये, जैसे अशोक, चन्द्रगुप्त मौर्य, अकबर आदि। लेकिन जिन राज्यों में प्रशासन भ्रष्ट रहा, उन राज्यों का पतन हुआ। इन सब प्रशासनिक घटनाओं का अध्ययन इतिहास में मिलता है। मान के प्रशासन इतिहास से सबक ले सका है। इतिहास उनके लिए चेतावनी का कार्य करता है। प्रशासकों को इतिहास में यह ज्ञान देता चाहिए कि पुनरावृत्ति की घटनाएँ भी पुनरावृत्ति न हों। इन प्रकार लोक-प्रशासन के लिए इतिहास ही एक ऐसा विषय है जो पर-प्रदर्शन का कार्य कर सकता है। लोक-प्रशासन उन प्राचीन सभ्यताओं को सीख सकता है जिन्हें अतीत में किसी समस्या को सुलभाने के लिए प्रयोग में लाया गया था। वर्तमान में हमें ही समस्या किसी प्रशासक के सामने आती है तो वह उस सभ्यता का प्रयोग कर उसे हल कर सकता है। लोक-प्रशासन के पास भौतिक विज्ञानों के समान अपनी कोई प्रयोगशाला नहीं है तथा उसे अपने नियमों एवं विधानों की परीक्षा व मूल्यांकन के लिए अपने देश व दूसरे देशों के पूर्व अनुभवों की ओर देखना होता है और यह पूर्व अनुभव हमें इतिहास में ही मिलते हैं।

यही यह जगह देता उचित होगा कि इतिहासकारों ने इतिहास लिखते समय प्रशासकीय समस्याओं पर अधिक ध्यान नहीं दिया फिर भी जहाँ जहाँ भी थोड़ा बहुत जिन पुस्तकों में प्रशासन के सम्बन्ध में लिखा गया है, वह हमारे लिए उपयोगी है। ऐसी पुस्तकों में कौटिल्य का 'अर्थशास्त्र', अल्ताउद्दीन का शासन की सियाउद्दीन बनी द्वारा लिखी 'सियाउद्दीनी', अकबर की शासन-व्यवस्था पर लिखी गई प्रसिद्ध पुस्तक की 'शासन-व्यवस्था' आदि हैं।

अतः से कहा जा सकता है कि प्रशासन की कार्यक्षमता की गुणवत्ति इतिहास ही संसार करता है। विभिन्न देशों के इतिहास में हम प्रशासन को गहन बनाने की सामग्री प्राप्त कर सकते हैं और अपने देश को गहनता के मार्ग पर प्रगम्य कर सकते हैं। इन प्रकार इतिहास तथा लोक-प्रशासन में घट्ट सम्बन्ध है।

लोक प्रशासन तथा अर्थशास्त्र

(Public Administration and Economics)

अर्थशास्त्र अन्य सामाजिक शास्त्रों की भाँति एक स्वतन्त्र तथा पृथक् विज्ञान है, फिर भी लोक-प्रशासन के साथ इसका निकट का सम्बन्ध है। यह मूल्य के

धार्मिक जीवन में सम्बन्धित है। यह धन का विज्ञान (Science of Wealth) है जिसका सम्बन्ध मनुष्य के जीवन तथा उसके कार्यों में है। मार्शल ने कहा है कि "अर्थशास्त्र एक घोर तो सम्पत्ति का अध्ययन है और दूसरी ओर अधिक महत्त्वपूर्ण दिशा में मनुष्य के अध्ययन का एक अंग है। अर्थशास्त्र के मुख्य भाग हैं—उत्पत्ति (Production), उपभोग (Consumption), विनिमय (Exchange) तथा वितरण (Distribution)। अर्थशास्त्र का मुख्य उद्देश्य है—मानव के जीवन को सुखी और सम्पन्न बनाना।

प्रारम्भ में राज्य के कार्यों के सम्बन्ध में लोगों की धारणा बहुत सीमित थी। उस समय राज्य का मुख्य कार्य देस में शान्ति तथा व्यवस्था बनाये रखना एवं बाहरी आक्रमण में देस की रक्षा करना था। बीसवीं शताब्दी के आरम्भ से ही राज्य के कार्यों के सम्बन्ध में लोगों के दृष्टिकोण में परिवर्तन होने लगा और राज्य में यह आना की जाने लगी कि वह अपने लोगों के लिए सुख और समृद्धि के कार्यों को सम्पन्न करेगा। इस दृष्टिकोण के परिणामस्वरूप राज्य के कार्यों में वृद्धि होने लगी। आधुनिक राज्य का स्वरूप लोक-कल्याणकारी है और इसमें राज्य के विभिन्न प्रकार के जन-कल्याणकारी कार्यों को सम्पन्न करना होता है। इन कार्यों का सम्पादन करने के लिए धन की आवश्यकता होती है। टैक्स (Tax) से धन को प्राप्त किया जाता है जिसे द्वारा समस्त प्रशासकीय ढाँचा चलता है। इसके अतिरिक्त वर्तमान राज्यों को व्यापारिकभी कार्य करने हाने हैं। इस प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करने के लिए सरकारी निगम, राज्य द्वारा प्रवर्धित उद्योग तथा राज्य संचालित उद्योग की स्थापना की जाती है, जो आज माधारण बात हो गई है।

लोक-प्रशासन पर आधुनिक समय में बड़ा उत्तरदायित्व आ गया है। औद्योगिक शान्ति के पश्चात् विभिन्न प्रकार की आर्थिक समस्याओं का जन्म हुआ है जैसे—वर्गवाद की समस्या, मालिक और मजदूरों के सम्बन्ध, कार्य के घण्टे, वीतम आदि। इन समस्याओं को सुलभाना टेढ़ी सीढ़ी है। राज्य के प्रशासन को ही इन भंगों का समाधान खोजना होगा। धन-प्रशासकों को आर्थिक समस्याओं का ज्ञान होना चाहिए। आर्थिक समस्याओं के समाधान में अर्थशास्त्र लोक-प्रशासन का मार्गदर्शन करता है।

राज्य की आर्थिक उन्नति हो इसलिए सरकार अपने नागरिकों को उचित सहायता देती है। नये-नये उद्योग-धन्धों की स्थापना के लिए सरकार देशी तथा विदेशी पूंजी का स्वागत करती है। साथ ही वह इस बात का ध्यान भी रखती है कि पूंजी का एकीकरण कुछ ही लोगों के हाथों में न हो। पूंजीपति जनता का शोषण न करे, वस्तुओं के दाम बढ़ने न पायें। यदि पूंजीपति जनता का शोषण करने हैं, तो सरकार हस्तक्षेप कर वस्तुओं के दाम निश्चित कर सकती है। सरकार महत्त्वपूर्ण उद्योगों का राष्ट्रीयकरण कर सकती है। इस प्रकार सार्वजनिक हित के उद्देश्य से

सरकार व्यक्तिगत उद्योगों में हस्तक्षेप कर सकती है। इतना ही नहीं, प्रायतःकाल में सरकार राशनिंग एवं वन्दोल व्यवस्था चालू करती है।

अतः यह आवश्यक है कि वर्तमान प्रशासकों को अधिक समस्याओं के बारे में पर्याप्त ज्ञान हो। प्रशासकीय नीतियों का मूल्यांकन आर्थिक परिणामों को ध्यान में रख कर किया जाता है। देश में आर्थिक समृद्धि को सम्भव बनाने का उत्तरदायित्व प्रशासन का माना गया है। देश में रहने वालों के आर्थिक स्तर में सुधार के लिए विवाह योजनाएँ बनाई जाती हैं। लेकिन उन योजनाओं की सफलता प्रशासन पर ही निर्भर करती है प्रशासन ही इन योजनाओं के लिए धन उपलब्ध कराता है। इस प्रकार प्रशासन वित्तीय समस्याओं के मन्त्रोपजनक हल ढिवालने में महत्त्वपूर्ण योगदान देता है।

आधुनिक युग में राज्य ने व्यक्ति की भाँति आर्थिक क्रियाएँ प्रारम्भ कर दी हैं। इसका मुख्य कारण उत्पादन का समुचित वितरण है। देश में रहने वाले प्रत्येक व्यक्ति को उत्पादन का समान हिस्सा मिलना चाहिए। सरकार अपने इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए सरकारी निगमों (Public Corporation) को स्थापना करती है।

अतः में यह कहना अनुचित नहीं होगा कि प्रशासन के अभाव में आर्थिक क्रियाएँ धीरे-धीरे गपन नहीं हो सकतीं और जब तक प्रशासकों को अर्थशास्त्र का ज्ञान नहीं होगा, वे अपने उत्तरदायित्व को निभाने में सफल नहीं हो सकेंगे। अतः दोनों विषयों का धनिष्ठ सम्बन्ध है।

लोक प्रशासन तथा आचारशास्त्र (Public Administration and Ethics)

आचारशास्त्र या नीतिशास्त्र का सम्बन्ध नैतिकता में है, और वह ऐसे नियमों का निर्माण करता है जो समाज में रहने वाले मनुष्यों के आचरण को प्रभावित करते हैं। आचारशास्त्र मनुष्य के आचरण के पौचित्य तथा प्रतीचित्य और उन आदर्शों की, जिनकी दिशा में उसे चलनीय होना चाहिए, स्पष्ट करता है। आचरण की पवित्रता एवं शुद्धता की निष्ठा हम आचारशास्त्र में ही पाते हैं। नैतिकता समाज को ऊँचा उठाती है तथा उसे निरन्तर प्रगति के पथ पर ले जाती है। जिस प्रकार व्यक्ति के जीवन में नैतिकता का महत्त्व होता है, उसी प्रकार लोक-प्रशासन में भी नैतिकता का विशेष महत्त्वपूर्ण स्थान है। नैतिकता के अभाव में स्वयं प्रशासन की धारा नहीं बनी जा सकती। अष्ट आचरण वाले कर्मचारियों पर सरकार अधिक समय तक नहीं टिकी रह सकती। किसी सरकार या राज्य का पतन होता है तो उसके पीछे अनेक कारणों में से एक महत्त्वपूर्ण कारण अष्ट आचरण का अभाव है। जनता प्रशासकों को आदर्शों के रूप में देखती है। अगर वे अष्ट हैं तो जनता भी वैसी ही बन जायेगी। प्राचीन काल में यह कहावत बनी थी—“यथा राजा तथा प्रजा”। विनायी राजाओं ने जनता के चरित्र को भी अष्ट कर दिया। इतिहास साक्षी है कि भारत में राजाओं की विनायिता तथा अष्ट प्रशासन के परिणामस्वरूप विदेशी जातियों ने उनको हरा कर भारत पर अपना

आधिपत्य स्थापित किया। भ्रष्ट आचरण के कारण ही मुगल शासकों को अपना विशाल साम्राज्य खोना पड़ा।

नैतिकता बड़ी मूल्यवान् वस्तु है। वह राष्ट्र अथवा समाज की आधारशिला है। प्रशासकवर्ग का यदि आचरण शुद्ध है, तो उनके निर्णयों के पीछे आदर तथा सत्कार की भावना भरी रहती है। जनता राज्य तथा सरकार के कानूनों का पालन खुशी से करती है। वास्तव में लोक-प्रशासन की सफलता की कुञ्जी नैतिकता ही है। नैतिकता नीतिशास्त्र का आधार है।

लोक-प्रशासन के प्रारम्भिक विद्वानों ने आचारशास्त्र से इसका सम्बन्ध नहीं माना है। इसका कारण यह था कि उस समय प्रशासन का सम्बन्ध साध्य से था, साधन में नहीं। परन्तु इस दृष्टिकोण में धीरे-धीरे परिवर्तन हुआ और साधन को भी साध्य के समान महत्त्व दिया जाने लगा। अच्छे साध्य को पाने के लिए अच्छे साधनों की आवश्यकता होती है। जब से इस दृष्टिकोण को महत्त्व दिया जाने लगा है, जब से ही लोक-प्रशासन तथा नीति या आचरणशास्त्र का गहरा सम्बन्ध होने लगा है। अच्छे लोक-प्रशासन की बसोटी द्रितव्ययिता या कार्यकुशलता नहीं है, अपितु नैतिकता भी है। प्रशासन का उद्देश्य सर्वथा ही नैतिक होना चाहिए। नैतिकता में गिरे हुए प्रशासन से हम किसी प्रकार की प्रगति तथा जीवन में मूल्यों की स्थापना की आशा नहीं कर सकते। वुडरो विल्सन (Woodrow Wilson) ने भी इसी प्रकार का भाव व्यक्त किया है, "हम एक हत्यारे से हत्या कराने की इच्छा को उधार लिये बिना चाफू पाना करने की विधि सीख सकते हैं। इसी प्रकार हम यूरोप में निरबुध राजतन्त्रों से अच्छी प्रशासकीय विधियों को इसलिए सीख सकते हैं ताकि प्रजातन्त्र के लक्ष्य को प्राप्त करने पर उनका प्रयोग अच्छी प्रकार से किया जा सके।"¹ इस प्रकार नीति शास्त्र का अध्ययन तथा उसके सिद्धान्तों का अनुसरण लोक-प्रशासन की सफलता के लिए आवश्यक बन गया है।

लोक-प्रशासन तथा समाजशास्त्र

(Public Administration and Sociology)

सभी सामाजिक विज्ञानों का सम्बन्ध समाज शास्त्र के साथ है। समाज शास्त्र के अन्तर्गत हम समाज के विभिन्न भ्रग तथा उनकी उत्पत्ति से लेकर वर्तमान समय तक के कार्यों का अध्ययन करते हैं। समाज शास्त्र एक व्यापक विषय है और इसके अध्ययन से दृष्टिकोण में व्यापकता आती है। समाज में उत्पन्न होने वाले

1. "We can learn from a murderous rogue his technique of sharpening a knife without borrowing his intent to commit murder. So we can learn efficient techniques of administration from the autocracies of Europe and use these efficient techniques the better to realise the good of our democracy."

समुदायो के विभाग, प्रवृत्ति, गम्भीरत्व मध्यस्थ तथा उनकी उत्पत्ति एवं प्रशासन मध्यस्थी सम्मस्याओं का समाधान करने के लिए हमारा ज्ञान प्रावश्यक है। प्रशासन की सम्मस्याओं को सम्भलने के लिए केवल व्यक्ति को समझना ही पर्याप्त नहीं है, अपितु उम वातावरण को समझना भी प्रावश्यक है जिसमें वह रहता है। समाज-शास्त्र सौर-प्रशासन के विचारियों के सम्मुख सौत्र करने के लिए एक विस्तृत क्षेत्र प्रदान करता है।

जब समाज-शास्त्र का अध्ययन किया जाता है तो सौर-प्रशासन का अध्ययन भी उसमें आ जाता है। सौर-प्रशासन समाज-शास्त्र का एक भाग है। समाज के स्वरूप के अनुस्यू ही सौर-प्रशासन अपने कार्य-कलाओं को निश्चित करता है। सौर-कल्याणकारी राज्य में प्रशासन को जन-कल्याण के अनेक कार्यों को सम्पादित करना होता है। सौर-प्रशासन समाज की सुप्रवृत्तियों को समाप्त करने का कार्य करता है, भेदे व्यक्तियों की दृष्टि जनो में रक्ष करता है तथा समाज में शान्ति व व्यवस्था बनाये रखता है। व्यक्तियों के व्यवहारों तथा सम्बन्धों पर नियन्त्रण रखने का कार्य भी सौर-प्रशासन के द्वारा सम्पादित किया जाता है। सौर-प्रशासन के द्वारा हम कार्य को समाज के हित के लिए पूरा किया जाता है। सगठन का विस्तृत रूप में अध्ययन समाज-शास्त्र तथा सौर प्रशासन में किया जाता है। प्रशासकीय गुणियों सूत्रभाने में सौर-प्रशासन को समाज-शास्त्रीय अध्ययनों का महारा केता होता है। मृदु समाज-शास्त्रियों ने प्रशासकीय अध्ययन भी किये हैं सौर प्रशासन को अपनी सौत्र का विषय बनाया है। हम प्रसार के समाज-शास्त्रियों में मैक्स वेबर (Max Weber) का नाम अग्रणीय है, जिन्होंने "बौकरशाही" (Bureaucracy) पर अपना नियन्त्रण लिखा।

समाज-शास्त्र ने सौर-प्रशासन को एक नया दृष्टिकोण प्रदान किया है। समाज-शास्त्र सौर-प्रशासन के लिए आवश्यक माग्यताएँ प्रदान करता है तथा प्रशासन में एक तीव्र दृष्टि को विकसित करने में उसकी महत्त्वपूर्ण भूमिका रही है। यह समाज-शास्त्र का ही प्रभाव है कि सौर-प्रशासन के भाषुनिक सौर प्रशासकीय सम्मस्याओं का अध्ययन उनकी वातावरण मध्यस्थी पृष्ठभूमि में ही करने है। हम प्रसार समाज-शास्त्र का ज्ञान प्रशासन को अक्षिप्त सौराक्षिप्त बना देता है।

अन्त में यह कहा जा सकता है कि समाज में शान्ति एवं व्यवस्था, उनकी प्रवृत्ति एवं विभाग अक्षिप्त सौर-प्रशासन के द्वारा ही सम्भव है। लेकिन प्रशासक तब तब अपने उपायकारियों को निष्ठा नहीं रखेगा तथा अपने कार्यों में सफल नहीं होगा जब तब कि उसे समाज-शास्त्र का ज्ञान नहीं होगा, अन्तः समाज-शास्त्र एक सौर-प्रशासन में महारा सम्भव है।

सौर-प्रशासन का उपयुक्त वर्णित सिधों के साथ ही केवल मध्यस्थ ही, ऐसी बात नहीं है। सम्मरिणा यह है कि सौर-प्रशासन का सभी सामाजिक विभागों के साथ महारा सम्भव है।

लोक-प्रशासन के अध्ययन की पद्धतियाँ

(Methods of the Study of Public Administration)

प्रत्येक विज्ञान की एक विशेष अध्ययन पद्धति होती है जो कि उसके विषय की अन्वेषण सम्बन्धी परिस्थितियों और मुद्दों को ध्यान रख कर निर्धारित की जाती है। कुछ विज्ञानों का विषय इतना जटिल होता है कि एक ही पद्धति से उनका अध्ययन नहीं किया जा सकता और उनमें कई पद्धतियों का अनुसरण करना पड़ता है। विशेषतौर से सामाजिक विज्ञानों के सम्बन्ध में यही बात है और यही कारण है कि भिन्न-भिन्न आचार्यों ने भिन्न-भिन्न पद्धतियों को काम में लिया है। ज्ञान की विभिन्न शाखाओं का अध्ययन करने के लिए दो पद्धतियों का अध्ययन किया जाता है निगमनात्मक (Deductive) तथा आगमनात्मक (Inductive)। प्राकृतिक विज्ञानों का अध्ययन करने के लिए आगमनात्मक अध्ययन पद्धति का प्रयोग किया जाता है। इस पद्धति में पर्यवेक्षण और प्रयोग के द्वारा विगिष्ट में समान्य की ओर बढ़ा जाता है। पर्यवेक्षण के द्वारा तथ्यों का संग्रह करके उनका वर्गीकरण कर लिया जाता है। वर्गीकरण से तथ्यों के परस्परिक सम्बन्ध स्पष्ट हो जाते हैं अर्थात् कार्य-कारण के सम्बन्ध का अनुमान कर लिया जाता है और उस अनुमान के आधार पर व्यापक नियम बना दिया जाता है। नियमों की सत्यता जांचने के लिए प्रयोग किये जाते हैं। प्रयोगों के आधार पर प्रमाणों की सिद्धि हो जाने पर वह नियम सर्वमान्य हो जाता है। इस प्रकार आगमनात्मक पद्धति में विशेष उदाहरणों से व्यापक नियम की ओर बढ़ते हैं। इस उदाहरण में यह बात स्पष्ट हो जायेगी : मलेरिया ज्वर का कारण ढूँढने में यह देखा गया कि इसका प्रयोग उन स्थानों पर अधिक होता है जहाँ मच्छर पाये जाते हैं। कई रोगियों के रक्त की परीक्षा की गई और उनमें एक विशेष प्रकार के कीटाणु पाये गये। यही कीटाणु मच्छरों के शरीर के रक्त में पाये गये। इस आधार पर यह अनुभव किया गया कि रोग का कारण मच्छरों के काटने पर इन कीटाणुओं का मनुष्यों के शरीर में प्रवेश करना ही है। इस उदाहरण में व्यक्त तर्क-प्रणाली यह है कि मलेरिया के रोगी 'अ' का रोग मच्छरों के काटने से प्रविष्ट कीटाणुओं के कारण है, मलेरिया के रोगी 'ब' का रोग मच्छरों के काटने द्वारा प्रविष्ट कीटाणुओं के कारण है, और मलेरिया के रोगी स, द, य, फ आदि का रोग भी इन्हीं कीटाणुओं के कारण है। अतः सभी मलेरिया के रोगियों का रोग मच्छरों के काटने से शरीर में प्रवेश कर जाने वाले कीटाणुओं के कारण होता है।

आगमनात्मक पद्धति मुख्य वैज्ञानिक पद्धति है। इस पद्धति की श्रृंखला में चार कड़ियाँ होती हैं, अर्थात् (1) निरीक्षण द्वारा उपयुक्त सामग्री या उदाहरणों का संग्रह, (2) संग्रहीत सामग्री की समानता के आधार पर वर्गीकरण, (3) कारण का अनुमान करके व्यापक नियम की कल्पना, और (4) कल्पित नियम की उत्पत्ति

पर्याप्त उमका प्रमाणों द्वारा सिद्ध करना। कारण का अनुमान करने और उपरति के प्रस्तुत करने में प्रयोगों द्वारा यही महायत्ना मिलती है, यदि वे सम्भव हैं।

ज्ञान के अध्ययन के लिए जिम दूसरी पद्धति का प्रयोग किया जाता है, उसे निगमनात्मक पद्धति कहते हैं। यह भागमनात्मक पद्धति के ठीक विपरीत है। निगमनात्मक पद्धति सामान्य में प्रारम्भ करके विशेष की ओर बढ़ती है। गणितीय ज्यामिति, तर्कशास्त्र, दर्शन आदि में इसी पद्धति का अनुसरण किया जाता है। ऐसे दार्शनिक पद्धति भी कहा जाता है। इस पद्धति में हम एक या अधिक स्वयं सिद्धियों (axioms) को आधार बनाते हैं। ये स्वयंसिद्धियाँ स्वतः सिद्ध होती हैं, पर्याप्त उमके प्रमाणों की बिना को आवश्यकता ही प्रतीत नहीं होती। फिर उनमें प्रमाणों तर्क द्वारा अनेक और नियम निकाले जाते हैं जिनकी व्यापकता उमकेतर कम होती जाती है। इस पद्धति का सबसे अच्छा उदाहरण ज्यामिति में देखने में आता है। राजनीति-शास्त्र में इस पद्धति का उपयोग प्लेटो, कान्ट, हीमल, पीन, बोसांके आदि में किया है। साधारणतया सभी सामाजिक विज्ञानों के अध्ययन में इस पद्धति का प्रयोग किया जाता है।

यहाँ यह स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि सामाजिक विज्ञानों के सम्बन्ध में किसी एक पद्धति को पर्याप्त नहीं माना जा सकता है। उनके सम्बन्ध में प्रत्येक उम सम्भव पद्धति को अपनाया जा सकता है, जिसमें हमारे मध्य की पूर्ति होती हो। सामाजिक विज्ञानों के सम्बन्ध में 'पद्धति' शब्द का प्रयोग व्यापक शब्द में किया जा सकता है। इसका अर्थ विशेष प्रकार के दृष्टिकोण में होता है जो हम उनके अध्ययन के विषय में अपना सकते हैं।

सोसल-प्रशासन सामाजिक विज्ञान की एक शाखा है। उसके अध्ययन के लिए सामान्यतः निम्न पद्धतियों का प्रयोग किया जाता है—

(1) कानूनी दृष्टिकोण (Juristic Approach):—सोसल-प्रशासन के अध्ययन में कानूनी पद्धति का प्रयोग यूरोप के जर्मनी, बेल्जियम तथा फ्रांस आदि देशों में हुआ। इन देशों में सोसल-विधि (Public Law) को दो प्रमुख शाखाओं में विभक्त कर दिया गया है—प्रशासनिक विधि (Administrative Law) तथा संवैधानिक विधि (Constitutional Law)। राजनीति का अध्ययन प्रधानतः संवैधानिक विधि को दृष्टिगत रखा जा सकता है। इसका उद्देश्य मौलिक रूप में सरकार के तीनों अंगों (कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका) के कार्यों की व्याख्या करना तथा उनके पारम्परिक सम्बन्धों का वर्णन करना है। प्रशासनिक विधि का सम्बन्ध राज्य, जिले, स्थानीय स्वशासन मन्थानों, मार्तजितिक निगमों त्रैणी सार्वजनिक संस्थाओं के संघटन एक कार्यों तथा उनके पारम्परिक सम्बन्धों, अधिकार तथा कर्तव्यों का वर्णन करना है। प्राग में प्रशासनिक कर्मचारियों के परीक्षण के समय कानूनी ज्ञान पर अधिक धन दिया जाता है। इंग्लैंड और अमेरिका में भी इस पद्धति को समर्थन प्राप्त हुआ है और इसी में प्रेरित होकर यहाँ प्रशासनिक

विधि एवं प्रशासकीय न्याय का अध्ययन आरम्भ किया गया है। समुक्त राज्य अमेरिका नियामकीय आयोगों के सम्बन्ध में भी इसी दृष्टिकोण को अपनाया जाता है।

लोक-प्रशासन अपने राज्य के बंधानिक ढाँचे में कार्य करता है, अतः उस ढाँचे पर प्रकाश डालने के लिए कानूनी दृष्टिकोण उपयोगी सिद्ध होता है। इस दृष्टिकोण की एक सीमा यह है कि यह प्रशासन की समाजशास्त्रीय पृष्ठभूमि की सर्वथा उपेक्षा करता है। एक विधि-वेत्ता समय-समय पर वर्तमान विधि के सम्बन्ध में पीछे नहीं देखता और न ही यह पता लगाता है कि समुक्त विधि किन परिस्थितियों में बनी। परिणामस्वरूप प्रशासन का कानूनी अध्ययन औपचारिक, सैद्धान्तिक तथा शब्दवादी बन जाता है और प्राणामनिक क्रियाओं तथा व्यवहार सम्बन्धी मूल स्रोतों का अभाव होता चला जाता है।

(2) ऐतिहासिक पद्धति (Historical Approach) — ऐतिहासिक पद्धति राजनीति शास्त्र के विशारदों के लिए कोई नई पद्धति नहीं है। नाग प्राचीन काल में ही इससे परिचित है। इस पद्धति में भिन्न-भिन्न देशों और कालों की समस्याओं और व्यवस्थाओं का अध्ययन व विश्लेषण करके उनके आधार पर विकास अथवा संगठन के व्यापक नियमों की स्थापना की चेष्टा की जाती है। इस पद्धति का भररू, माण्टेस्वी, सॉई आइस आदि ने बहुत सफलतापूर्वक प्रयोग किया है। इतिहास हमें यह बताता है कि किन परिस्थितियों में एक विशेष सरकार ने रीति-रिवाजों में प्रभावित होकर किस प्रकार के प्रशासकीय नियम निर्धारित किये और किम सीमा तक सफल रहे। ऐतिहासिक घटनाओं को ध्यान में रखते हुए वर्तमान प्रशासन अपने सिद्धान्तों को पूर्वकालीन दोषों से मुक्त रखने का प्रयत्न करते हैं। प्रत्येक राष्ट्र का प्रशासन प्राचीन परम्पराओं में बहुत कुछ प्रभावित रहता है। उन परम्पराओं को समझने के लिए इतिहास का ज्ञान आवश्यक है। ऐसे कई लेखकों के ऐतिहासिक ग्रन्थ हैं जिनमें प्रशासन सम्बन्धी ज्ञान का भण्डार है। कौटिल्य का 'अर्थशास्त्र' अपने तत्कालीन शासन व्यवस्था पर लिखा गया अमर ग्रन्थ है। इसमें अर्थशास्त्र की बातें कम और प्रशासन सम्बन्धी बातें अधिक विस्तार में लिखी गई हैं। मैकियावेली ने अपनी कृति 'प्रिन्स' में शासकों को कुछ ऐसी तकनीकें बतलाई हैं जिन पर आचरण करने में प्रशासन सुचारु रूप में चलाया जा सकता है। मध्य युग में अरबों के नवरत्न अबुल फजल की 'आइन-ए-अकबरी' लोक-प्रशासन पर बारी प्रभाव डालती है। इसके अनिर्दिष्ट प्रत्येक समय में लिखी गई प्रशासन पर पुस्तकें वर्तमान प्रशासन के लिए लाभदायक व उपयोगी सिद्ध होती हैं। वे उनका लाभ उठा कर जनता को अच्छा प्रशासन दे सकते हैं।

प्रशासन जब इन पुरातन प्रशासकीय ग्रन्थों का अध्ययन करता है, उन समय उसे इस बात का ध्यान रखना चाहिए कि पुरानी व अर्थ की परिस्थितियों में रात-दिन का अन्तर है। इस अन्तर को उन्हे ध्यान में रखना होगा। इसके अनिर्दिष्ट

मानव-स्वभाव परिवर्तनशील है, परिणामस्वरूप जीवन की मान्यताओं में भी समय की गति के साथ अन्तर आ जाता है। अतः इन सारी बातों को ध्यान में रखते हुए उम्र कार्य करना होगा। प्राचीन प्रशासकीय तरीकों को लागू करने में यदि साध की प्राप्ति होती है, तभी उसे ऐसा करना चाहिए अन्यथा नहीं। फिर भी यह सत्य है कि इतिहास वर्तमान प्रशासकों के लिए चेतावनी प्रस्तुत करता रहता है।

ऐतिहासिक पद्धति में मिलती-जुलती एक और पद्धति है जिसे आत्मकथा या गम्भिरगात्मक पद्धति (Biographical Method) कहते हैं। इस पद्धति में प्रशासकों के अनुभवों को निम्नलिखित विधा जाता है और उम्र का अध्ययन करते प्रशासनिक अनुभवों को प्राप्त कर प्रशासन में सफलता प्राप्त की जा सकती है। ये अनुभव या तो प्रसिद्ध प्रशासकों से स्वयं लिखे जा सकते हैं या दूसरे व्यक्तियों ने उनके प्रशासकीय सुयोग को लिखा है। इस प्रकार के गम्भिरगात्मक प्रशासकीय समस्याओं तथा निर्णय प्रक्रिया का वास्तविक और व्यावहारिक ज्ञान प्राप्त होता है। इस प्रकार की आत्म-कथाओं में यह होना उचित है कि उसमें राजनीतिक महत्त्व की बातों पर अधिक ध्यान देना गया है और प्रशासकीय बातों पर कम। वर्तमान समय में हम बात का प्रयत्न किया जा रहा है कि प्रशासकीय अनुभव वाले लोगों या तो अपने अनुभवों को स्वयं लिखें या दूसरे लोगों को यह अवसर प्रदान करें कि वे उनके अनुभवों को लिख सकें। इस दिशा में संश्लेषण प्रयत्न किए जा रहे हैं। भारत जैसे राज्य में, जहाँ अभी भी प्रशासन योग्य नहीं है, उसे इस प्रकार का आत्मकथाओं की अधिक आवश्यकता है। अतः हम बात का प्रयत्न किया जाता चाहिए कि प्रशासकीय अनुभव वाले व्यक्तियों में अपने अनुभव लिखवाये जायें और आवश्यकता हो तो उन्हें सही सुविधाएँ उपलब्ध कराई जायें। ऐसा करने में देश में प्रशासन के स्तर को उँचा करने में महत्त्वपूर्ण योगदान दे सकते हैं।

(3) राजनीतिक पद्धति (Political Approach) -यद्यपि प्रशासन के इतिहास में एक परम्परागत विचारधारा यह रही है कि सौर-प्रशासन को राजनीति से पृथक् रखा जायें। लेकिन इस विचारधारा को स्वीकार नहीं किया गया कि प्रशासन का अध्ययन उसके सामाजिक और राजनीतिक सदर्भ में परे रहे वह एक महत्व के रूप में किया जा सकता है। जॉन गॉस वॉल एस्पलरी आदि कुछ प्रसिद्ध अमेरिकी सौर-प्रशासन-वेत्ताओं ने स्पष्ट कर इस विचारधारा का महत्त्व दिया और यह स्वीकार कर लिया कि सौर-प्रशासन का अध्ययन राजनीतिक रीतिरिवाज से होना चाहिए। सामान्य नीति निर्धारण तथा उम्रों कार्यान्वित करने की प्रक्रिया में हम कोई विभाजन-रेखा नहीं खींच सकते। सौर-प्रशासन का यदि हम राजनीति का व्यावहारिक रूप कहे तो अनुचित नहीं होगा। प्रशासनिक अथवा प्रशासनिक व्यवस्था में प्रशासन अपने-आप को अपने अनुभव बनाने का प्रयत्न करता है। सरकार की सफलता प्रशासन पर निर्भर करती है। प्रशासन में जहाँ राजनीतिक सत्ता एक दल से दूसरे दल में आती-जाती रहती है, वहाँ प्रशासन सत्ता में जो दल

है, उसकी विचारधाराओं के अनुसार कार्य करता है तथा उसकी नीतियों को लागू करने का सफल प्रयत्न करता है। प्रशासन राजनीति से दूर नहीं रह सकता। कानून बनाने के क्षेत्र में भी लोक-प्रशासन का ज्ञान आवश्यक होता है। मन्त्री राजनीतिक अधिक धीरे प्रशासक कम होता है उसे अपने नीति-निर्माण से लेकर उसे लागू कराने तक प्रशासकों पर निर्भर रहना पड़ना है। प्रशासक प्रत्येक परिस्थिति में अपने-आप को ढाल लेते हैं। अतः लोक-प्रशासन में राजनीतिक पद्धति का विशेष महत्त्व है। इसकी उपादेयता बढ़ती जा रही है। किसी भी राज्य में प्रशासन की सफलता के लिए यह आवश्यक है कि वह राजनीतिक सदर्भ में कार्य करे।

प्रशासन का राजनीतिक दृष्टि से अध्ययन करने में प्रजातान्त्रिक देशों में एक सबसे बड़ा दोष उत्पन्न होने की सम्भावना रहती है कि वहाँ घंस और लूट-प्रथा जैसी बुराईयाँ उत्पन्न न हो जाएँ। इसके लिए यह आवश्यक है कि लोकतान्त्रिक शक्तियों को इस प्रकार की बुराई को पनपने में रोकना चाहिए जिसमें श्रेष्ठ शासन तथा स्वशासन की आवश्यकता के मध्य सामंजस्य बना रहे। यदि सन्तुलन बिगड़ता है तो दोनों के लिए अतःतराक सिद्ध होगा। भारत के प्रशासन के सम्बन्ध में यह कहा जा रहा है कि यहाँ की लोक सेवा में कई प्रकार की बुरी प्रवृत्तियाँ घर कर रही हैं। यदि इन्हे तुरन्त नहीं रोका गया और प्रशासन को शुद्ध नहीं बनाया गया तो यहाँ की सरकार को एक बहुत बड़ा खतरा उत्पन्न हो जायेगा।

(4) मनोवैज्ञानिक पद्धति (Psychological Approach)—वर्तमान शताब्दी के आरम्भ में मनोविज्ञान ने राजनीति को प्रभावित किया है, परन्तु अब यह लोक-प्रशासन के अध्ययन को भी प्रभावित करने लगा है। प्रशासन भी मानवीय व्यवहार में सम्बन्धित है, तथा यह स्पष्ट है कि मनोविज्ञान उसे समझने में हमारी सहायता कर सकता है। यही कारण है विचारकों का एक ऐसा वर्ग बन गया है जो लोक-प्रशासन के अध्ययन के सम्बन्ध में मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण का समर्थन करता है। लोक-प्रशासन के अध्ययन के क्षेत्र में मनोवैज्ञानिक पद्धति के प्रयोग का श्रेय कुमारी एम० पी० फॉलेट (M. P. Follet) को है। उनसे यह बताया कि व्यक्तियों एवं समूहों की इच्छाएँ, उनके पूर्वाग्रह तथा नैतिक मूल्य प्रशासन के भीतर किस प्रकार उनके व्यवहार को प्रभावित करते हैं। मनोवैज्ञानिक दृष्टि में देखने में यह स्पष्ट हो जाता है कि प्रशासन अनिवार्यतः मानवीय सम्बन्धों का अध्ययन है। मनोविज्ञान आज हमारे जीवन में इतना घुल-मिल गया है कि हम आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक मस्याओं का समाधान मनोवैज्ञानिक पृष्ठभूमि में ढूँढते हैं। इस पद्धति का औद्योगिक क्षेत्र में इतना प्रयोग होने लगा है कि मनोविज्ञान को एक विशेष शाखा के रूप में विकसित किया गया है जिसे औद्योगिक मनोविज्ञान कहा जाता है। प्रशासन के मनोवैज्ञानिक अध्ययन में यह बात स्पष्ट हो जाती है कि व्यक्तियों तथा समूहों की मनोवैज्ञानिक प्रतिक्रियाओं के परिणामस्वरूप प्रशासन में एक ऐसा

धनोपचारिक समझ बन जाता है सोच प्रशासन उसकी घबहेलना नहीं कर सकता है, सोच यदि घबहेलना करता है तो नायब बह भी सबट में पड़ जाता है। इसलिए अब सभी समस्याओं का समाधान मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण से निकालने का प्रयत्न किया जा रहा है। यहाँ तक कि विद्यालयों के अनुशासनहीनता और उपद्रव की भावना आदि का हल भी मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण से निकाला जा रहा है। यह पद्धति सोच-प्रशासन के अध्ययन के क्षेत्र में बहुत महत्वपूर्ण है और हमारे द्वारा कई समस्याओं का हल पाया जा सकता है।

(5) वैज्ञानिक पद्धति (Scientific Approach)—सयुक्त राज्य अमेरिका में गत कई वर्षों में सोच-प्रशासन के सम्बन्ध में वैज्ञानिक दृष्टिकोण अपनाया जाता रहा है। वहाँ इस बात को बड़ा समर्थन मिल रहा है कि सोच-प्रशासकीय कर्मचारियों की कार्य-बुशलता बढ़ाने के लिए, इसी प्रशासन की भाँति, जहाँ भ्रष्टाचार नहीं होता, वैज्ञानिक दृष्टिकोण का प्रयोग किया जा सकता है, और उसके सम्बन्ध में कुछ निश्चयात्मक रूप में तथा कुछ कम निश्चयात्मक रूप में सामान्य सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया जा सकता है। इस पद्धति के चार स्तर हैं—

- (1) उन कार्यों का विश्लेषण करना जो जनता के सम्मुख रखे गये हों।
- (2) व्यक्तियों का उनके साथ ताल-मेल बिठाना।
- (3) तथ्यों में सम्मिश्रित व्यापक अनुभवों का उनके साथ सम्पर्क स्थापित करना।
- (4) हमारे परधान् नेतृत्व, धारणों आदि के द्वारा तथ्यों के एक समूह में दूसरे समूह में सम्बन्ध स्थापित करना।

सोच-प्रशासन के सम्बन्ध में, वैज्ञानिक पद्धति को व्यावहारिक रूप में प्रिय बनाने का श्रेय एक डॉक्टर (F. W. Taylor) को जाता है, जो स्वयं एक अभियन्ता (Engineer) थे सोच-प्रशासन के सम्बन्ध में वैज्ञानिक पद्धति के प्रयोग का अर्थ है कि हम किस भीमा तक पर्यवेक्षण, प्रयोग, विश्लेषण को अपना कर कुछ सामान्य सिद्धान्तों का निष्कर्ष किया जा सकता है। सोच-प्रशासन में केवल माध्य को महत्ता नहीं है, अपितु माध्यों पर भी अधिक जोर दिया जाता है। इस दृष्टि में इस पद्धति का सोच-प्रशासन में एक महत्वपूर्ण स्थान है। यह सोच-प्रशासन में नई दिशा प्रदान करने का सूत्र है।

(6) विषय-सन्तु पद्धति (Subject Matter Context)—यह दोहरे वर्त पद्धति नहीं है। सामान्यतया अन्य पद्धतियों में हम सोच-प्रशासन पर सामान्य रूप से विचार करते हैं, परन्तु इसमें घनगर्त सोच-प्रशासन की किसी विशेष सेवा अथवा उगरे कार्यक्रमों के अध्ययन पर विशेष बल दिया जाता है। इस पद्धति का इस्तेमाल तथा भारत में प्रयोग बहुत समय में शिक्षा, पुनर्निर्माण, राजस्व, कर निर्धारण तथा मजदूरी, निर्माण महात्मा आदि विशेष सेवाओं के अध्ययन के लिए किया जाता रहा है। इन विभागों के द्वारा जो मासिकी, अभिलेख, जीव करने वाली समितियों में

प्रायोगों के प्रतिवेदन के द्वारा बहुत-सी समस्याएँ प्राप्त हो जाती हैं और उनके आधार पर हम प्रशासन के स्वरूप में भी प्रकाश डाल सकते हैं। प्रो० मुनरो, फिफनर, वारेन तथा अन्य विद्वानों की कृतियों से यह स्पष्ट हो जाता है कि मयुक्त राज्य अमेरिका में भी काफी समय से स्थानीय प्रशासन की समस्याओं का अध्ययन विषय-वस्तु पद्धति से ही किया जाता रहा है। राष्ट्रीय स्तर पर अमेरिकी प्रशासन के अध्ययन के क्षेत्र में यह पद्धति हाल ही में प्रयोग में लाई गई है और इसके परिणामस्वरूप जॉन गॉस तथा बाल्काट की पुस्तक 'पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड दी यूनाइटेड स्टेट्स डिपार्टमेंट ऑफ एग्रीकल्चर' (Public Administration and the United States Department of Agriculture) प्रकाश में आई। इसके पश्चात् कई अन्य पुस्तकें विभागीय व अन्तर्विभागीय सम्बन्धों को लेकर लिखी गईं। विषय-वस्तु पद्धति का मुख्य आधार यह है कि सगठन तथा प्रशासन किसी लक्ष्य की प्राप्ति के लिए दा साधन हैं और बिना उनके प्रयोग किये हम किसी विभाग के कार्यों की सराहना नहीं कर सकते।

() **समस्यात्मक पद्धति (Case Method Approach)**—लोक-प्रशासन के अध्ययन की विभिन्न पद्धतियों में समस्यात्मक पद्धति भी एक महत्त्वपूर्ण पद्धति है। लोक-प्रशासन की इस अध्ययन पद्धति के लिए अमेरिका की विशेष देन है। इसमें किसी एक परिस्थिति के सम्बन्ध में, जो कि प्रशासन को हल करनी पड़ी हो अथवा वास्तव में हल कर ली गई हो, विचार किया जाता है कि वह 'क्यों और कैसे' उत्पन्न हुई, किन प्रासासनिक स्रोतों द्वारा इसका समाधान किया गया, उससे सम्बन्ध में कौन-कौन सी दशाएँ अथवा स्थितियाँ थीं। साथ ही इस तथ्य का भी पता लगाया जाता है कि निर्णय करने के लिए किन-किन प्रक्रियाओं को काम में लिया गया और क्या कदम उठाये गये, एवं जो कुछ भी निर्णय किया गया उसका तार्किक आधार क्या था? उपर्युक्त भारी बातों के आधार पर निर्णय का मूल्यांकन किया जाता है। सन् 1940 में मयुक्त राज्य अमेरिका की सामाजिक अनुसंधान परिषद की लोक-प्रशासन समिति ने समस्यात्मक अध्ययन (Case Studies) प्रकाशित करने का कार्य आरम्भ किया। अब तक नीति निर्माण पुनर्संगठन और ऐसी ही अन्य अनेक समस्याओं से सम्बन्धित कई समस्या-अध्ययन-मालाएँ प्रकाशित की जा चुकी हैं। इस पद्धति के समर्थकों का यह कहना है कि लोक-प्रशासन के क्षेत्र में इसका व्यापक प्रयोग हो जाने पर, ऐसा सम्भव है कि न्याय-प्रशासन की भाँति लोक-प्रशासन के सम्बन्ध में ऐस सिद्धांतों का प्रतिपादन कर सकेंगे, जिसका प्रयोग हम सफलता के साथ लोक-प्रशासन की बहुत सी समस्याओं को मुलभाने के लिए कर सकते हैं। चिकित्सा-विज्ञान तथा कानून के अध्यापन में इस पद्धति का व्यापक एवं स्वतन्त्रतापूर्वक प्रयोग किया जाता है और लोक-प्रशासन के अध्ययन में भी अब इस पद्धति को काम में लाया जाने लगा है। इस सम्बन्ध से यह प्राप्ति उठाई जाती है कि वर्तमान काल में इस पद्धति का प्रयोग करते समय प्रशासन के औपचारिक तरीकों पर अधिक ध्यान दिया जाता है एवं

वास्तविक दृष्टि में महत्त्वपूर्ण प्रशासकीय समस्याओं की उपेक्षा कर दी जाती है। लेकिन यह दोष इस पद्धति का नहीं है और समुचित ध्यान दिये जाने पर इस कमी को दूर किया जा सकता है।

सोव-प्रशासन के अध्ययन में यह पद्धति तभी सफल हो सकती है जबकि प्रशासकों का वास्तविक रूप से सहयोग प्राप्त हो। जो विद्यार्थी या शोध-कर्ता इस सम्बन्ध में कार्य कर रहे हों, उन्हें कार्यालय की आवश्यक फाइलें देखने की स्वीकृति देकर तथा आवश्यक सूचनाएँ प्रदान कर प्रशासकों को उन्हें सहयोग प्रदान करना चाहिए जिससे कि उनका उत्साह बढ़े। भारत में स्थिति यही भिन्न है। यहाँ विभागीय अधिकारी फाइलें और सूचनाएँ दिखाने में अपनी समझौता प्रयत्न कर देते हैं, और तो और वे ऐसे विषयों पर विचार-विमर्श करने को भी तैयार नहीं होते। यहाँ तक कि पुरातत्व-विभाग भी कई फाइलों को गोपनीय बता कर विद्यार्थियों को अध्ययन से बर्चित रख देते हैं। इस सम्बन्ध में सरकार को सकारात्मक कदम उठाने चाहिए जिससे कि गरी तथ्यों की खोज की जा सके और उनके आधार पर किसी सिद्धान्त को बनाया जा सके।

(8) परिमाणात्मक मापक पद्धति (The Method of Quantitative Measurement) :—भौतिक विज्ञानों के अध्ययन में इस पद्धति का प्रयोग विशेष रूप में होता है। प्रायः यह कहा जाता है कि किसी भी क्षेत्र में सच्चे वैज्ञानिक ज्ञान की प्रगति इस बात पर निर्भर करती है कि उसमें तथ्यों तथा परिणामों के परिमाण मापने (Quantitative Measurement) की किस सीमा तक सुझाव देना है। सोव-प्रशासन सहित सभी सामाजिक विज्ञानों में मूल्यों के प्रश्न निहित होते हैं, अतः उनमें परिमाणात्मक पद्धति को लागू करना कठिन हो जाता है। सामाजिक विज्ञानों में गुणों पर भी अधिक ध्यान दिया जाता है, परिणामस्वरूप यह पद्धति इन विषयों के अध्ययन में अधिक सफल नहीं हो पाई है। इस बात को एक उदाहरण से स्पष्ट किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में निम्नलिखित बातें कही जा सकती हैं। किसी भी राज्य की निम्न नीति की सफलता का अनुमान इस बात में नहीं लगाया जा सकता कि राज्य में किसने निम्नलिखित है और उनमें कितने विद्यार्थियों को निम्न दी जा रही है तथा प्रति विद्यार्थी कितना धन खर्च किया जाता है। निम्न का स्तर तथा विद्यार्थियों के ज्ञान का मापदण्ड ही उसका गरी सुझाव प्रस्तुत कर सकता है। यह सत्य नहीं है कि गुण और मात्रा दोनों को मापने का तरीका एक-सा हो सके। इनके पर भी इस पद्धति का प्रयोग सोव-प्रशासन के दो क्षेत्रों में किया जा रहा है—

(i) प्रशासकीय नीतियों तथा कार्यवाही के बारे में जनता का मत अथवा उसकी प्रतिक्रिया जानने के लिए, तथा (ii) किसी प्रशासकीय अधिकरण के कर्मचारियों की संख्या तथा उनकी धन सम्बन्धी धारणाओं के बारे में निर्णय करने की दृष्टि में उनके कार्य-भार का परिमाण करने के लिए। प्रशासकीय नीतियों या

कार्यवाहियों के बारे में जनमत या उनकी प्रतिक्रिया जानने के लिए उन नीतियों से प्रभावित होने वाली जनता के विभिन्न वर्गों के कुछ प्रतिनिधि लोगों के मत संग्रह कर लिये जाते हैं। यह जनमत संग्रह उस जनमत संग्रह से भिन्न होता है जो किसी सरकार की नीतियों पर जनता से राय ली जाती है। इसमें सम्पूर्ण जनता का मत नहीं लिया जाता अपितु किसी विशेष प्रशासकीय नीति से प्रभावित होने वाले विविध हिस्सों के लोगों में से थोड़े से लोगों के मतों का संग्रह नमूने के आधार पर किया जाता है। इस अध्ययन में निर्णय निकाले जा सकते हैं। यदि कोई नीति जनता को अच्छी नहीं लगती है तो उसमें उनके अनुसार परिवर्तन किया जा सकता है और किसी प्रशासकीय नीति को उपयोगी बनाया जा सकता है।

इस नीति का प्रयोग प्रशासन में उस कार्य के लिए भी किया जा सकता है जो बार-बार करना पड़ता हो, जैसे—टाइपिंग, पाइपें बनाने का कार्य तथा डाक का कार्य। इसमें यह पता लगाया जा सकता है कि साधारणतया एक व्यक्ति दिन में कितना कार्य कर सकता है। अनुभव विभाग या मेक्शन में कितना कार्य है, अतः कितने कर्मचारियों की आवश्यकता होगी। इससे यह भी पता लगाया जा सकता है कि प्रत्येक व्यक्ति के कार्य की लागत क्या होगी। हालाँकि हर व्यक्ति की कार्यक्षमता भिन्न होती है, अतः कुछ कठिनाइयाँ अनुमान लगाते समय सामने आती हैं। इस कारण लागत, प्रयास, कार्य की मात्रा, परिणाम, पर्याप्तता तथा कार्यक्षमता को मापने के लिए अलग-अलग मापदण्डों की आवश्यकता होगी। कोई भी एक मापदण्ड इन सब को मापने के लिए पर्याप्त नहीं होगा। इस पद्धति का विशेष रूप में समर्थन रिडले तथा साइमन (Ridley & Simon) ने किया, किन्तु एक ब्रिटिश अध्यापक स्टीर (Steer) ने अपने देश की शैक्षणिक सेवा को मापने के लिए इस योजना को प्रयोग में लाने की चेष्टा की। उसके द्वारा किये गये परीक्षण अधिक उत्साह-वर्द्धक नहीं रहे। अतः उसने कहा कि सेवाओं के मापने के लिए कोई व्यावहारिक परिमाण योजना तैयार करने में बहुत अधिक दोष और चिन्तन की आवश्यकता होगी।

निष्कर्ष (Conclusion) —लोक-प्रशासन के अध्ययन के लिए विभिन्न पद्धतियों को काम में लाया जाता है। परन्तु उपर्युक्त अध्ययन में यह बात स्पष्ट हो जाती है कि कोई भी पद्धति अपने-आप में पूर्ण नहीं है। अतः किसी भी एक पद्धति के द्वारा विषय-वस्तु का अध्ययन नहीं किया जा सकता। आधुनिक युग में लोक-प्रशासन अत्यधिक जटिल होता जा रहा है और जैसे-जैसे उसके कार्यों में वृद्धि होगी, उसकी जटिलता और बढ़ेगी। अतः आवश्यकता इस बात की है कि लोक-प्रशासन की समस्याओं के कारणों को जानने के लिए तथा उन समस्याओं के हल निकालने के लिए हमें उसका अध्ययन विभिन्न दृष्टिकोणों से करना होगा। हमें सभी पद्धतियों को लोक-प्रशासन के अध्ययन के लिए काम में लाना होगा। हमें सभी पद्धतियों को एक-दूसरे का पूरक मानना होगा।

सरोक्षोपयोगी प्रश्न

1. सौव-प्रशासन का राजनीति विज्ञान, इतिहास, अर्थशास्त्र, नीति-शास्त्र, समाज-शास्त्र से सम्बन्धों की व्याख्या कीजिए।

Describe in brief the relations that exist between Public Administration and the following subjects :

- (1) Political Science, (2) History, (3) Economics,
(4) Ethics (5) Sociology

2. सौव-प्रशासन के अध्ययन की विविध विधियों का वर्णन कीजिए।

Describe the various methods of the study of Public Administration



लोक-प्रशासन पर नियन्त्रण (CONTROL OVER PUBLIC ADMINISTRATION)

आधुनिक युग प्रजातन्त्र का युग है। विश्व के अधिकांश राज्यों ने प्रजातान्त्रिक शासन-व्यवस्था को अपनाया है। इस व्यवस्था में यह भासा की जाती है कि जनता का शासन पर नियन्त्रण प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से रहेगा। राजनीति इतिहास में रूसो (Rousseau) प्रथम विचारक था जिसने इस सिद्धान्त का विकास किया कि शासन पर जनता का नियन्त्रण होना चाहिए। साधारणतया इस प्रकार की शासन व्यवस्था में व्यवस्थापिका (Legislature) का कार्यकारिणी (Executive) पर नियन्त्रण होता है। मन्त्रिमण्डल को ही कार्यकारिणी कहा जाता है। ये मन्त्री प्राणामनिक विभागों के राजनीतिक अध्यक्ष होते हैं। ये ही विभाग के लिए नीति का निर्माण करते हैं और यह भी देखते हैं कि नीति को ठीक प्रकार से कार्यान्वित किया जा रहा है या नहीं। मन्त्री अपने विभागीय कार्यों के लिए व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं। व्यवस्थापिका के सदस्य उनसे सम्बन्धित विभागों के सम्बन्ध की जानकारी प्राप्त कर सकते हैं। व्यवस्थापिका के अधिकांश सदस्य जनता के द्वारा निर्वाचित होते हैं। इस प्रकार अप्रत्यक्ष रूप से जनता का कार्यकारिणी अर्थात् विभागीय प्रशासन पर नियन्त्रण रहता है। प्रजातान्त्रिक शासन-व्यवस्था में राज्य का प्रशासन वास्तव में कार्यकारिणी के द्वारा ही चलाया जाता है। आज के युग में कार्यकारिणी की शक्तियाँ इतनी बढ़ गई हैं कि कई विद्वानों ने उगे निरकुश भी कहा है। इतना मजबूत होते हुए भी व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होना पड़ता है। इस सम्बन्ध में प्रो० एलन (Allen) के विचार बहुत महत्त्वपूर्ण हैं। उनके अनुसार, "आज की संवैधानिक स्थिति में आकर्षण का केन्द्र कार्यपालिका के पास चला गया है और संसद का महत्त्व उगी अनुपात में कम हो गया है। परन्तु इस बात से सचेत अवश्य रहना चाहिए कि व्यवस्थापिका को जो बुद्ध भी दिया गया है, वह वैधानिक सिद्धान्त के महत्त्व का नहीं है।¹ यद्यपि इस कथन में काफी सत्यता है कि दिन-प्रतिदिन

1 "In the present phase of Constitution the centre of gravity has shifted to the Executive and the role of the Parliament has proportionately diminished, but the care be taken that what is in fact left to the executive is not a matter of substantive) Legislative."

व्यवस्थापिका की शक्तियाँ क्षीण होती जा रही हैं, परन्तु यह कहना प्रतिपाद्योक्तिपूर्ण ही होगा कि व्यवस्थापिका पूर्ण रूप में दुर्बल है। प्रत्येक राष्ट्र में व्यवस्थापिका का अथवा अलग महत्त्व होना है। वही समस्त शक्तियों का स्रोत होती है और इसलिए सम्प्रभुता का निवास इसी में मानते हैं। कार्यपालिका का चाहे उस युग में कितना ही विकास क्यों न हो, गया हो, परन्तु व्यवस्थापिका आज भी सरकार का एक ऐसा अंग मानी जाती है, जिसकी दृष्टि का पालन सरकार के अन्य अंगों को करना होता है।

उस प्रकार सरकार राज्य का एक महत्त्वपूर्ण एवं आवश्यक अंग है। राज्य एक कल्पना है जो स्वयमेव कार्य नहीं करती। राज्य का कार्य सरकार द्वारा होता है जो कि उसका वास्तविक स्वरूप है। अतः सरकार राज्य का अंग तथा प्रतीक दोनों ही हैं। वास्तव में सरकार राज्य की एक मज्जा है जिसके द्वारा राज्य की दृष्टियों को निमित्त, प्रदर्शित तथा कार्यान्वित किया जाता है। सरकार के तीन अंग होते हैं—(1) व्यवस्थापिका (Legislature), (2) कार्यपालिका (Executive) तथा (3) न्यायपालिका (Judiciary)। सरकार राज्य के उद्देश्यों की पूर्ति करने इन अंगों के द्वारा करती है। व्यवस्थापिका कार्य करने की नीति बनाती है तथा उस नीति को कार्यान्वित करने के लिए कानूनों का निर्माण करती है। कानूनों को कार्यान्वित करने का कार्य कार्यपालिका करती है। कानूनों का उन्मूलन करने वाले को दण्ड देने की व्यवस्था न्यायपालिका करती है। उस प्रकार सरकार के तीनों अंग महयोग तथा एक दूसरे की महायता में राज्य की दृष्टि तथा आकांक्षाओं को पूर्ण करत है।

यह निर्विवाद रूप में सत्य है कि सरकार का कार्य प्रशासकीय शाखा के द्वारा किया जाता है। कई लोक कार्यपालिका तथा प्रशासक में भेद नहीं करत, इसमें भ्रम उत्पन्न हो जाते हैं। उनको उस भ्रान्ति का कवन एक ही कारण है और वह यह है कि जनसाधारण की भाषा में कार्यपालिका और प्रशासक में कोई अन्तर नहीं है। वास्तव में कार्यपालिका शक्तियों में और प्रशासकीय शक्तियों में बहुत भेद है। कार्यपालिका शक्ति का सम्बन्ध समस्त शासन के प्रतिनिधित्व में है तथा उस बात को देखते में है कि राज्य के कानूनों का समुचित पालन उसके विभिन्न एकाइयों के द्वारा होता है या नहीं। प्रशासकीय कार्यों का सम्बन्ध व्यवस्थापिका द्वारा निमित्त तथा न्यायपालिका द्वारा व्याख्या किए गए कानूनों को वास्तव में विमान्वित करने में है। इसमें अनिमित्त कार्यपालिका का कार्य राजनीतिक है जबकि प्रशासकीय कार्य का सम्बन्ध को केवल विमान्वित करने में है तथा उन आदेशों का पालन करने में है जो उसे कार्यपालिका में प्राप्त होते हैं।

यहाँ यह स्पष्ट कर देना उचित होगा कि प्रशासकीय शाखा प्रशासक का सबसे निम्न अंग होता है जिसका कार्य पारितोषिक एवं कानूनों, नीतियों एवं योजनाओं को कार्यरूप में परिष्कृत करना होता है। शासन का सबसे निम्न अंग

होने से प्रशासकीय शाखा को कार्य करने की पूर्ण स्वतन्त्रता प्रदान नहीं की जा सकती। अतः यह आवश्यक हो जाता है कि लोक-प्रशासन पर नियन्त्रण रखा जाय। ऐसा करने से लोक-प्रशासन में रुढ़ता आती है और कभी भी इस बात का भय नहीं रहता कि आशाओं, आदेशों, निदेशों के विरुद्ध कार्य होगा।

कार्यपालिका प्रशासकीय कार्यों की देख-रेख तथा उन पर नियन्त्रण रखती है। यदि कार्यपालिका का नियन्त्रण प्रशासन पर रह और उस स्वयं पर कोई नियन्त्रण न रखा जाए तो कार्यपालिका को अनुत्तरदायी व निरकुशल बनने की सम्भावना उत्पन्न हो सकती है। यहाँ लॉर्ड एक्टन (Lord Acton) के वाक्य को प्रस्तुत करना आवश्यक प्रतीत होता है। उमरे अनुसार, 'शक्ति का भूत्वाव विगडन की धार होता है और निरकुशल मत्ता निरकुशल रूप में विगडती है।'¹ अतः कार्यपालिका पर व्यवस्थापिका के विमी न किमी रूप में नियन्त्रण की व्यवस्था रखी जाती है। संसदारमक शासन-व्यवस्था ((Parliamentary System) में यह नियन्त्रण स्पष्ट रूप में देगा जा सकता है। इस प्रकार की व्यवस्था में कार्यपालिका अपने सम्पूर्ण वे विभाग के प्रशासन के लिए व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है। कार्यपालिका की व्यवस्थापिका के सदस्य प्रश्न तथा पूरक प्रश्न पृष्ठ रखते हैं। और तो और कार्यपालिका अपने १६ पर सब तक ही कार्य करती है जब तक कि उसे व्यवस्थापिका का आनीर्वाद प्राप्त होता है। दूसरी ओर अध्यक्षत्मक शासन व्यवस्था (Presidential System) शक्ति पृथक्करण (Separation of Powers) के सिद्धान्त पर आधारित होती है, जिसमें अनुसार सरकार व तीनों अंग अपने-अपने क्षेत्र में स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य करते हैं। अध्यक्षत्मक शासन व्यवस्था में राष्ट्रपति व कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार नीहित होते हैं और राष्ट्रपति अपने कार्यों व निर व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होता, इसलिए यह कहा जा सकता है कि ऐसी प्रणाली में व्यवस्थापिका का प्रशासन पर कोई नियन्त्रण नहीं हो सकता। किन्तु वास्तव में ऐसी बात नहीं है। प्रशासकीय नीतियों को व्यावहारिक रूप देने के लिए धन की आवश्यकता होती है और धन व्यवस्थापिका की स्वीकृति के अभाव में प्राप्त नहीं हो सकता। अतः यह कहा जा सकता है कि व्यवस्थापिका अपनी आधिक्य मत्ता के द्वारा प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है। समुक्त राज्य अमेरिका में अध्यक्षत्मक शासन व्यवस्था है। वहाँ पर व्यवस्थापिका (काँग्रेस) को केवल आधिक्य शक्ति ही नहीं, अपितु अन्य कई अधिकार प्राप्त है। उदाहरण के लिए, राष्ट्रपति के द्वारा की गई सचीय नियुक्तियों का अनुमोदन काँग्रेस के द्वितीय सदन सीनेट (Senate) के द्वारा दो-तिहाई मतों से किया जाना आवश्यक है। यही नहीं, वहाँ व्यवस्थापिका को नय

¹ "All power corrupts and absolute power corrupts absolutely."

प्रशासकीय विभागों की रचना करने का अधिकार प्राप्त है। विभागों की रचना करते समय यदि व्यवस्थापिका उचित समझे तो उसके नियन्त्रण का अधिन्याय अपने हाथ में रख सकती है। उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि प्रत्येक देश में व्यवस्थापिका का लोक-प्रशासन पर किसी न किसी रूप में नियन्त्रण प्रवक्ष्य रहता है।

क्या लोक प्रशासन या प्रशासकीय शाखा शासन का एक पृथक अंग है ?

बड़े विद्वान प्रशासकीय शाखा को सरकार का एक पृथक अंग नहीं मानते हैं परन्तु अधिकांश राजनीति विज्ञान के विद्वानों ने प्रशासकीय शाखा को शासन का एक पृथक अंग स्वीकार किया है। विचारक यह मानते हैं कि प्रशासकीय शाखा भले ही कार्यपालिका के प्रथम कार्य करती हो, परन्तु वास्तव में वह उसका अंग नहीं है। कार्यपालिका तथा प्रशासकीय शाखा दोनों एक दूसरे से स्वतन्त्र अस्तित्व रखती हैं। कार्यपालिका तथा प्रशासकीय शाखा एक दूसरे से पृथक है, इस बात को स्वीकार करने वालों का मत है कि कार्यपालिका के सदस्यों के पद अस्थाई होते हैं। इस बात को धीरे स्पष्ट इस प्रकार कहा जा सकता है कि नये चुनावों में कार्यपालिका के सदस्य पराजित हो जाय या चुनाव ही न लड़ें अथवा नीति में मत-भेद हो जाने पर दल छोड़ दे। इस प्रकार कार्यपालिका के सदस्य बदलते रहते हैं, परन्तु प्रशासकीय शाखा के कर्मचारीगण अपने पदों पर धायीन रहते हैं क्योंकि वे स्थायी होते हैं। कार्यपालिका के परिवर्तन का उन पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। वे निष्पक्ष होते हैं और उनका किसी भी राजनीतिक दल के साथ किसी प्रकार का सम्बन्ध नहीं होता। उनकी प्रवृत्ति व्यावहारिक (Professional) होती है। इसके अतिरिक्त वे अपने कार्य में दक्ष एवं निपुण होते हैं, इसलिए वे अपनी स्वतन्त्र बुद्धि का प्रयोग कर सकते हैं। प्रशासकीय शाखा के स्वतन्त्र होने का दूसरा तर्क यह दिया जाता है कि कार्यपालिका का मगडन दम्बन्दी के आधार पर होता है अर्थात् जिस राजनीतिक दल का व्यवस्थापिका के निम्न मदन में वर्तमान होता है। उसी दल की कार्यपालिका बनाई जाती है। इसके अतिरिक्त प्रशासकीय कर्मचारियों के चुनाव का आधार योग्यता होता है। सोचने पर ध्यान देने से दाल प्रतियोगिता परीक्षा का आयोजन किया जाता है और गणन प्रत्यायनों को सरकार नियुक्तियाँ प्रदान करती है। तीसरा तर्क यह दिया जाता है कि कार्यपालिका व्यवस्थापिका से नीतियाँ एक कानून पारित करवाती है। कार्यपालिका निर्मित कानूनों को प्रशासकीय शाखा के द्वारा प्रियान्वित करवाती है। उन कानूनों का पालन करते समय प्रशासकीय अधिकारियों के सामने बड़े प्रकार की कठिनाइयाँ आती हैं। उन कठिनाइयों का सामना वे अपने बुद्धि, बल और अनुभव से करते हैं। यही कारण है कि कार्यपालिका उनमें परामर्श लेकर कार्य करती है। वे सेवक होकर भी स्वामी बन जाते हैं। चौथा तर्क यह है कि सरकार के अनेक अंग होते हैं। उदाहरण के लिए व्यवस्थापिका का कार्य है—कानूनों का निर्माण करना,

नियन्त्रण या कार्य करने वाले प्रशासन को 'ओवरहेड एडमिनिस्ट्रेशन' (Overhead Administration) की संज्ञा दी जाती है। दूसरे शब्दों में, कार्य के स्वभाव का निर्धारण करना, उसे पूरा करने के लिए आवश्यक साधनों एवं उपायों की खोज करना, उसके सम्बन्ध में आवश्यक निर्देश देना, नीति निर्धारण करना और कार्य का मचायन करने वाले अधिकारियों के कार्यक्षेत्रों पर नजर एवं नियन्त्रण रखना ही उसका मुख्य लक्ष्य रहता है। किसी कार्य को करने का अर्थ होता है उस सम्बन्ध में दिशे गये आदेशों का पालन करना। कार्यपालन और निदशन तथा नियन्त्रण में मुख्य अन्तर यह होता है कि दोनों के कार्य तथा कार्य-क्षेत्र भिन्न प्रकार के होते हैं।

छोटे कारखानों में जहाँ दूकान का प्रशासन उसके मालिक के द्वारा चलाया जाता है, वहाँ इस प्रकार का भेद स्पष्ट नहीं होता; क्योंकि एक ही व्यक्ति (मालिक) निर्णय करता है, योजना बनाता है एवं कार्य का सम्पादन करता है। यह उद्योग-धन्धों में विस्तृत मशीन की आवश्यकता होती है, क्योंकि उनको कई प्रकार के कार्य करने पड़ते हैं। अतएव हम इनके सम्पादन के कार्यों में एक निरीक्षण, परीक्षण, निदशन एवं नियन्त्रण के कार्यों में भेद देन सकते हैं। इन समस्याओं में निदशन, निरीक्षण एवं परीक्षण या कार्य बोर्ड ऑफ़ डायरेक्टर्स (Board of Directors) के द्वारा, नियन्त्रण या कार्य सामान्य प्रबन्धन (General Manager) के द्वारा तथा सम्पादन का कार्य अधीन कर्मचारियों के द्वारा चलाया जाता है। राज्य भी एक बड़ी व्यापारिक संस्था के समान है। राज्य में भी विभिन्न प्रकार के कार्य चिये जाते हैं जिनका दायित्व शासन के विभिन्न अंगों को सौंपा जाता है। आज के प्रजातान्त्रिक युग में एक ही व्यक्ति राज्य के समस्त कार्यों को पूरा नहीं कर सकता। अतः शासन की सुविधा के लिए निदशन, निरीक्षण एवं परीक्षण का कार्य व्यवस्थापिका करती है, नियन्त्रण का कार्य कार्यपालिका करती है तथा सम्पादन का कार्य प्रशासकीय शाखा करती है।

व्यवस्थापिका की श्रेष्ठता

(Supremacy of the Legislature)

प्रायः के विश्व में सर्वत्र ही व्यवस्थापिका का महत्त्व सर्वोपरि माना जाता है। विलोबी (Willoughby) का कथन है—“प्रायः कम-से-कम मर्यादीय शासन पद्धति वाले देशों में तथा उन देशों में जहाँ अंग्रेजी ढंग की शासन पद्धति अपनाई गई है, व्यवस्थापिका या मही अर्थों में निश्चये मदत की सर्वोच्चता पर सन्देह नहीं। कुछ अन्य देशों में भी जैंग, स्पिट्ज़रर्सफेल्ड में व्यवस्थापिका की श्रेष्ठता अमर्याद है, जिनके द्वारा बनाये गये कानूनों में न्यायपालिका भी मोह-भंग नहीं निवारण करती और न कार्यपालिका उन कानूनों का उल्लंघन ही कर सकती है।” इयूनिटरी (Unitary) राष्ट्र में व्यवस्थापिका समस्त शक्तियों का स्रोत होती है।

ब्रिटिश मसद की सर्वोच्चता के सम्बन्ध में डीलोमे (De Lolme) का कथन बहुत ही महत्वपूर्ण है। उसके अनुसार स्त्री को मर्द और मर्द को स्त्री बनाने के कार्य के प्रति-रिक्त नायब ही कोई कार्य ऐसा हो जिसे ब्रिटिश मसद न कर सके। मसद का निम्न मदन, जिसमें जन-प्रतिनिधि निर्वाचित होकर आते हैं, जनता का मदन होता है। यही मदन मुख्यतः देश की शासन नीति का स्रोत होता है। कार्यकारिणी विशेष रूप से इस मदन के प्रति उत्तरदायी होती है। इस मदन में जिस दल का बहुमत होता है उसी दल का नेता प्रधानमंत्री बनाया जाता है तथा उन्हीं के परामर्श से अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति की जाती है। मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप में इसी मदन के प्रति उत्तरदायी होता है। इस प्रकार अप्रत्यक्ष रूप में मन्त्रिमण्डल जनता के प्रति उत्तरदायी होता है क्योंकि इस मदन में जनता द्वारा चुने हुए प्रतिनिधि बैठते हैं। यही मदन देश के लिये शासन सम्बन्धी तथा अन्य प्रकार के कानून बनाता है। यही मदन देश की आन्तरिक तथा बाह्य नीति (Foreign Policy) निर्धारित करता है। शासन का यह अंग चूंकि राज्य की जनता का प्रतिनिधित्व करता है और कानून का निर्माण कर लोकच्छा को निश्चित रूप देता है, अतः व्यवस्थापिका को शासन में प्रथम स्थान प्राप्त है।

इसके विपरीत मयुक्त राज्य अमेरिका में अध्यात्मिक शासन-व्यवस्था अपनाई गई है और वहाँ शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर शासन संचालित होता है अतः वहाँ यह पता लगाना कठिन होता है कि व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में कौन श्रेष्ठ है। इस व्यवस्था में सरकार के तीनों अंग एक-दूसरे से स्वतन्त्र होते हैं। मयुक्त राज्य अमेरिका में सरकार के इन तीनों अंगों में समतुलन बनाये रखने के लिए अन्तर्बन्ध व सन्तुलन (Checks and Balances) को स्थान दिया गया। वहाँ कार्यपालिका (राष्ट्रपति) व्यवस्थापिका के कार्यों में भाग नहीं लेती और न ही व्यवस्थापिका उसे हटा सकती है। वह प्रशासन तथा कार्यपालिका के क्षेत्र में स्वतन्त्र नीति अपना सकता है। उन सारी मत्पनाओं के बावजूद भी राष्ट्रपति को अपनी नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए धन की आवश्यकता होती है और धन की स्वीकृति व्यवस्थापिका ही देती है। इस प्रकार प्रत्येक कार्य के लिए कार्यपालिका को व्यवस्थापिका का मुँह ताकना होता है। इतना ही नहीं, व्यवस्थापिका के पास धन एकत्रित करना, प्रशासकीय विभागों की सृष्टि करना, उन पर नियन्त्रण रखना आदि कार्य भी हैं। मयुक्त राज्य अमेरिका में व्यवस्थापिका की श्रेष्ठता 1920 में वनीजो राष्ट्र मण्डल (League of Nations) के सदस्यता के प्रश्न पर सिद्ध हो गई। अमेरिका के तत्कालीन राष्ट्रपति, श्री विल्सन, जिनके अध्यक्षत्व से राष्ट्र मण्डल का निर्माण हुआ था, चाहते थे कि मयुक्त राज्य अमेरिका भी राष्ट्र मण्डल का सदस्य बने। परन्तु उनके इस आग्रह के प्रस्ताव को मीनेट ने रद्द कर दिया और मयुक्त राज्य अमेरिका राष्ट्र मण्डल का सदस्य नहीं बन सका। इस उदाहरण से स्पष्ट हो जाता है कि अमेरिका में अध्यात्मिक व्यवस्था को स्थान देने पर भी वहाँ व्यवस्थापिका नाम-

मान की गम्या नहीं है। घत यह स्पष्ट है कि शासन का स्वरूप कोई भी हो, व्यवस्थापिका का महत्व कम नहीं किया जा सकता। इसका महत्व संसदीय पद्धति में और भी बढ़ जाता है। भारत में जहाँ संविधान का सर्वोच्चता प्राप्त है, फिर भी शासन के अर्थों में व्यवस्थापिका का स्वतंत्र महत्वपूर्ण है।

प्रशासकीय सत्ता का स्रोत

(Sources of Administrative Authority)

व्यवस्थापिका अपने देश में सर्वोच्च विधि निर्माण करने वाली गम्या होती है। प्रशासकीय कार्यों का आधार के नियम अथवा नीतियाँ होती है जिनका निर्माण व्यवस्थापिका के द्वारा होता है। घत इसे प्रशासकीय सत्ता का स्रोत माना जाता है। प्रत्येक अधिकारी या प्रशासकीय कर्मचारी का यह कर्तव्य होता है कि वह कानूनों का पालन करे। अपने अधिकार-क्षेत्र में रहकर ही उम कार्य करना होता है। सभी राज्या में मुख्य कार्यपालिका को अध्यादेश (Ordinance) जारी करने के अधिकार प्राप्त होते हैं। परन्तु ये अध्यादेश एक निश्चित समय तक ही लागू रह सकते हैं। उम अधवि के समाप्त होने पर या तो ये समाप्त हो जाते हैं और यदि उनकी अवधि बढ़ाना आवश्यक होता है तो व्यवस्थापिका को अनुमति देना आवश्यक होता है। इतना ही नहीं, साधारणतया मविधान में मसोधन करने का अधिकार व्यवस्थापिका को ही होता है। जिन देशों के मविधान लचीले (flexible) होते हैं, वहाँ मविधान में मसोधन करने की प्रणाली ठीक उमी प्रकार की होती है जिन प्रकार कानून निर्माण की प्रणाली होती है। मधीय शासन-व्यवस्था वाले राज्यों में न्यायपालिका (Judiciary) के पास व्यवस्थापिका द्वारा पारित अधिनियमों को रद्द एवं और कानूनी घोषित करने का अधिकार प्राप्त होता है, यदि वे मविधान की विधी धारा या उमकी धारणा के विरुद्ध हो। यद्यपि व्यवसायिका मविधान की किसी धारा के विरुद्ध कानून तथा अधिनियम पारित नहीं कर सकती लेकिन उम मविधान में मसोधन करने या परिवर्तन करने के अधिकार प्राप्त हैं। घना में कहा जा सकता है कि व्यवस्थापिका ही विभिन्न प्रकार के कानूनों, अधिनियमों अध्यादेशों आदि की निर्धारित करती है। प्रशासकीय सत्ता इन्हीं कानूनों, अधिनियमों, अध्यादेशों एवं संवैधानिक धाराओं के अनुसार कार्य करती है। घत कहा जा सकता है कि प्रशासकीय सत्ता का मुख्य स्रोत व्यवस्थापिका ही है। विलोबी (Willoughby) ने उम मध्वन्य में कहा है कि, "प्रशासकीय कार्य अर्थात् शासन के कार्यों के निदेशन, निरीक्षण और नियन्त्रण का कार्य शासन के व्यवस्थापिका अम म है। यह वह धारा है जिनमें घनिष्ठ अधिकार निहित है।" उम्य विद्वानों की भाँति विलोबी भी व्यवस्थापिका को ही शासन का घनिष्ठ स्रोत मानता है।

व्यवस्थापिका का प्रशासन पर नियन्त्रण

(Legislative Control over Administration)

यह निर्विवाद रूप में मान्य है कि व्यवस्थापिका या विधानमण्डल का स्वतंत्र शासन के अर्थों में घेष्ट है। यह ममस्त अर्थों पर नियन्त्रण करने के अधिकार में

विभूषित है। नियमों का निर्माण करना वैसे इसका प्रमुख कार्य है, परन्तु इसके साथ वह प्रशासन के प्रत्येक पहलू में अपनी हस्तक्षेप रखती है। लोक-प्रशासन जिन नीतियों को प्रियान्वित करने के लिए प्रयत्नशील रहता है उनकी रचना यद्यपि कार्यपालिका के द्वारा की जाती है किन्तु फिर भी उन पर व्यवस्थापिका की स्वीकृति आवश्यक है। व्यवस्थापिका (संसद) द्वारा जब तक इन नीतियों को स्वीकृति प्रदान न की जाए जब तक वे लोक-सेवकों के कार्यों की प्रेरणा नहीं बन सकती। डॉ० एल०डी० ह्वाइट (L. D. White) का कथन सही है 'कि—सार्वजनिक नीति के प्रमुख उद्देश्य कानून में निर्धारित किये जाते हैं और इनको व्यवस्थापिका (कार्पोस) द्वारा इच्छा-नुसार परिष्कृत एवं अस्वीकृत किया जा सकता है। प्रशासकीय अधिकरण अपने लक्ष्यों को स्वयं निर्धारित नहीं करते, वे आत्म-निर्भर या आत्म-निर्देशित नहीं हैं तथा वे कार्य करने की अपनी शक्ति को कानूनो एवं सहायक व्यवस्थापन में पाते हैं।'¹ यह सत्य है कि प्रशासन पर कार्यपालिका का सीधा नियन्त्रण होता है, परन्तु अप्रत्यक्ष रूप से व्यवस्थापिका ही प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है। अध्ययन की दृष्टि से नियन्त्रण को दो मुख्य भागों में बाँटा जा सकता है—(1) सकारात्मक (Positive), तथा (2) नकारात्मक (Negative)। नीचे हम दोनों ही प्रकार के नियन्त्रण की व्याख्या विस्तार से करेंगे

1 सकारात्मक नियन्त्रण (Positive Control)

(1) नियोजन द्वारा—व्यवस्थापिका सभाएँ प्रशासन पर नियन्त्रण रखने के लिए मसदीय समितियों (Parliamentary Committees) का निर्माण करती हैं। ये समितियाँ कार्यपालिका के कार्यों की समस्त सूचनाएँ एकत्रित करती हैं। इसके अतिरिक्त व्यवस्थापिका ऐसे अधिकारियों की भी नियुक्ति करती है, जो कार्यपालिका के कार्यों की देखरेख करते हैं तथा उस पर नियन्त्रण रखते हैं। मयुक्त राज्य अमेरिका में महालेखा परीक्षक (Auditor-General) ऐसा ही अधिकारी है। वह व्यवस्थापिका विभाग का एक सदस्य होता है, जो कार्यपालिका के धन सम्बन्धी कार्यों का निरीक्षण करता है और यह देखता है कि जनता के धन का सदुपयोग होता है या नहीं। मयुक्त राज्य अमेरिका और भारत के संविधानों में उप-राज्यों की व्यवस्थापिका सभाएँ कार्यपालिका सम्बन्धी सूचना प्राप्त करने का अधिकार

1 "The major objects of public policy are stated in Law, and may be modified or repealed at will by Congress. Administrative agencies do not set their own rules, are not self-directed or self-sustained, and find their authority for action in the organic acts and supplementary legislation"

रखती है। कुछ अन्य विभाग भी होने हैं, जो कार्यपालिका के कार्य-बलापों की देख-रेख करते हैं, परन्तु इनका अर्थ यह नहीं कि प्रशासन कार्यपालिका के निर्देश, आदेश आदि की व्यवस्था करना करें और अपना सम्बन्ध सीधा व्यवस्थापिका से जोड़ ले। प्रशासन कार्यपालिका के प्रति ही उत्तरदायी रहता है और उसी के आदेशों का पालन करता है। कार्यपालिका ही प्रशासन सम्बन्धी कार्यों के लिए उत्तरदायी होती है। प्रशासकीय मामलों का व्यवस्थापिका के साथ जो सम्बन्ध है, वह कार्यपालिका के माध्यम से ही है।

(ii) नीति निर्धारण द्वारा—प्रशासन पर कार्यपालिका नीति निर्धारित करके भी अपना नियंत्रण रखती है। साधारणतया यह देखा जाता है कि समस्त देशों की कार्यपालिका ही राष्ट्र की नीति को निर्धारित करती है। परन्तु वास्तव में जब तक व्यवस्थापिका कार्यपालिका द्वारा बनाई गई नीति का अनुमोदन नहीं करती तब तक नीति निर्धारित नहीं मानी जाती। यह बात समशीय या मन्त्रिमण्डलात्मक शासन व्यवस्था में स्पष्ट रूप में देखी जा सकती है। इस व्यवस्था में कार्यपालिका के महत्त्व व्यवस्थापिका में से चुने जाने हैं तथा वे हमेशा प्रति उत्तरदायी होते हैं। वे तब तक अपने पद पर बने रहते हैं जब तक कि व्यवस्थापिका का उन्हें विश्वास प्राप्त रहता है। इस प्रकार नीति निर्माण का कार्य व्यवस्थापिका ही करती है। समुक्त राज्य अमेरिका, जहाँ अध्यक्षीय शासन व्यवस्था है, जिसमें कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होती, न ही व्यवस्थापिका अधिस्वायत्त का प्रभाव पारित करके हटा सकती है। इस प्रकार की व्यवस्था में देश की कार्यपालिका नीति राष्ट्रपति में निहित होती है। मन्त्रिमण्डल के द्वारा राष्ट्रपति को नियुक्तियाँ करना, मन्त्र बनाने, युद्ध की घोषणा करने, विदेश नीति को बनाने आदि कई अधिकार प्रदान किये हैं। परन्तु मन्त्रिमण्डल में यह स्पष्ट कर दिया गया है कि राष्ट्रपति के ये उपर्युक्त कार्य तभी बंध माने जायेंगे जब कि अमेरिकी कांग्रेस (व्यवस्थापिका) के द्वितीय सदन सीनेट (Senate) उन्हें दो-तिहाई बहुमत में अनुमोदन करे। इस प्रकार अमेरिका में राष्ट्रपति को अपने प्रत्येक कार्य के लिए सीनेट की स्वीकृति लेना आवश्यक है। यहाँ यह स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि संसदकाल में राष्ट्रपति को असीमित अधिकार प्राप्त हो जाते हैं, पर संसदकाल की घोषणा भी तो व्यवस्थापिका के द्वारा ही होती है। कार्यपालिका अपनी नीति के लिए व्यवस्थापिका की ओर दायी है और उगक प्रति उत्तरदायी होती है।

(iii) नियुक्तियों द्वारा—व्यवस्थापिका देश में कानूनों के निर्माण एवं नीति निर्धारण के माध्यम-माध्यम उच्च विभागीय अधिकारों की नियुक्तियाँ भी करती है। उदाहरण के लिए, समुक्त राज्य अमेरिका को लिया जा सकता है। मन्त्रिमण्डल में अमेरिका के राष्ट्रपति को यह अधिकार दिया गया है कि वह समस्त राष्ट्रीय अधिकारियों की नियुक्ति करेगा। परन्तु ये नियुक्तियाँ तब तक म्यादी तथा अस्थायी नहीं मानी जायेंगी जब तक कि सीनेट उन्हें मान्यता न दे दे।

(iv) प्रशासकीय कार्यों का अनुलेख—प्रशासकीय कार्यों पर निगरान रखने के लिए व्यवस्थापिका एक बोर्ड की स्थापना करती है इस बोर्ड के सदस्यों की योग्यता तथा कार्य-क्षेत्र एवं अधिकार-क्षेत्र का निश्चय भी व्यवस्थापिका ही करती है। प्रशासकीय क्षेत्रों के नियमों का निर्माण भी व्यवस्थापिका द्वारा ही होता है।

2. नकारात्मक नियन्त्रण (Negative Control)—

सकारात्मक नियन्त्रण के अतिरिक्त दूसरा जो नियन्त्रण का ढग है उसे नकारात्मक नियन्त्रण कहते हैं। इस नकारात्मक नियन्त्रण के अन्तर्गत वे कार्य एवं विधियाँ आती हैं, जिसके द्वारा व्यवस्थापिका कर्मचारियों में परिवर्तन अथवा प्रशासकीय पुनर्गठन का कार्य करती है। निम्नलिखित कार्यों को हम नकारात्मक कार्यों के अन्तर्गत रखते हैं —

(i) निरीक्षण के द्वारा—जैसा कि ऊपर बताया गया है कि व्यवस्थापिका केवल नीति का निर्धारण या विधि निर्माण का कार्य ही नहीं करती अपितु यह भी देखती है कि उसके द्वारा निर्मित कानूनों का पूरी तरह पालन होता है या नहीं। कानूनों का उल्लंघन करने वालों को दण्ड देने के सम्बन्ध में जो व्यवस्था की जाती है वह व्यवस्थापिका के द्वारा ही होती है। इसके अतिरिक्त व्यवस्थापिका समितियों (Committees) के द्वारा भी विभागों के कार्यों का अध्ययन कर सकती है। समिति अपनी रिपोर्टें व्यवस्थापिका में प्रस्तुत करती है और व्यवस्थापिका उचित कदम उठाती है। इस प्रकार व्यवस्थापिका प्रशासन पर नियन्त्रण रखने में सफल हो जाती है।

(ii) पदच्युत के अधिकार के द्वारा—प्रशासन पर नियन्त्रण रखने के लिए व्यवस्थापिका कभी-कभी कर्मचारियों को पदच्युत भी कर सकती है। यह कार्य वह स्वयं तो नहीं करती, पर कार्यपालिका के द्वारा सम्पादित कराती है। दोषी पाये गये व्यक्तियों को हटाने के लिए व्यवस्थापिका कार्यपालिका को सिफारिश कर सकती है। इस प्रकार प्रशासन पर नियन्त्रण बना रहता है।

(iii) महाभियोग—व्यवस्थापिका के पास में राज्य के उच्चाधिकारियों को पदच्युत करने का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों, राष्ट्रपति तथा अन्य अधिकारियों के विरुद्ध महाभियोग (Impeachment) की कार्यवाही व्यवस्थापिका करती है। महाभियोग सिद्ध हो जाने पर वह उसको पद त्यागने के लिए विवश करती है। यह अधिकार व्यवस्थापिका का गविधान से प्राप्त होता है। महाभियोग एक ऐसा अस्त्र है जिसके द्वारा राष्ट्रपति तक निरबुद्धा नहीं बन सकता।

उपर्युक्त विवेचन से यह स्पष्ट हो जाना है कि व्यवस्थापिका प्रशासन पर किसी न किसी प्रकार से अपना नियन्त्रण रखती है।

व्यवस्थापिका निर्देशक मण्डल के रूप में (Legislature as the Board of Directors)

सुद्ध विद्वानों का यह विचार है कि प्रशासन में व्यवस्थापिका का वही स्थान है जो व्यक्तिगत प्रशासन (Private Administration) में सचालक मण्डल का होता है। जिस प्रकार बड़े उद्योगों में सभी हिस्सेदार मिल कर सचालक मण्डल के सदस्यों का एक निश्चित अवधि के लिए निर्वाचन करते हैं, जो उद्योगीय मस्यान के संचालन की व्यवस्था करता है। वही सचालक मण्डल मस्यान में बायों को निर्धारित करने, निदेश देने तथा निरीक्षण करने का कार्य करता है। राज्य स्वयं एक बहुत बड़ी व्यापारिक मस्या के समान है जिसमें व्यवस्थापिका, जो जनता द्वारा निर्वाचित होती है, उस राज्य का सम्पूर्ण प्रबन्ध करती है। वह वे सभी कार्य—प्रशासन की नीति निर्धारण, योजना बनाना मंसठन के सिद्धान्तों को निश्चित करना, निदेश देने तथा निरीक्षण करने आदि को सम्पादित करती है जो कि गैर-सरकारी प्रशासन में सचालक मण्डल के द्वारा किये जाते हैं। घन यह कहा जाता है कि व्यवस्थापिका सभा सचालक मण्डल के समान होगी है। नीचे हम विद्यालयों की गुतिधा के लिए व्यवस्थापिका के प्रशासन सम्बन्धी कार्यों का विवेचन कर रहे हैं।

व्यवस्थापिका के प्रशासन-सम्बन्धी कार्य (Administrative Functions of Legislature):—व्यवस्थापिका साधारणतया निम्न प्रशासनिक कार्यों को सम्पादित करती है.—

(1) प्रशासनिक नीति का निर्धारण (To decide Administrative Policy) — व्यवस्थापिका का प्रथम कार्य प्रशासन के कार्यों को निश्चित करना है। सरकार को क्या करना चाहिए, इसका निश्चय व्यवस्थापिका ही करती है। कार्यपालिका व्यवस्थापिका की इच्छा को कार्यान्वित करने का प्रभावशाली घम है। राज्य के नागरिकों की उन्नति तथा विकास के लिए कौन से कार्य प्रावश्यक हैं, इसका निश्चय भी व्यवस्थापिका द्वारा होता है। इन कार्यों के करने के लिए व्यवस्थापिका मोटे-मोटे पर रूप-रेखा तैयार करती है और बाद में कार्यपालिका विस्तृत रूप में इसका वर्णन करती है। उदाहरण के लिए, राजस्वान की व्यवस्थापिका मना यह निश्चय करती है कि उच्च शिक्षा की उपलब्धि के लिए राज्य में विश्व-विद्यालय (Universities) खोले जायेंगे। यही तक तो व्यवस्थापिका का ही कार्य है कि किस स्थान पर विश्वविद्यालय खोला जायेगा। इसके बाद का कार्य उगका नहीं है। जैसे भवन की इमारत बनी होगी, उगमें बमरे कितने होंगे, कितने सामान की आवश्यकता होगी तथा कितने प्रबन्ध (Lecturers) एवं विद्यार्थी होंगे। इसी बात को एक और उदाहरण में और स्पष्ट किया जा सकता है कि व्यवस्थापिका सभा को यह अधिकार प्राप्त है कि वह देश में यातायात के माधनों को निर्वाचित करने के लिए यह प्रस्ताव पारित करे कि सरकार उन प्रदेशों में रेलवे लाईन खोलेगी, जहाँ लोगों

को यह सुविधा प्राप्त नहीं है। किन्तु व्यवस्थापिका सभा को अपने प्रस्ताव में यह बताने की आवश्यकता नहीं है कि नई रेलवे लाइन कौन-कौन से स्थानों में से होकर गुजरेगी। इस प्रकार यह बात ध्यान देने योग्य है कि व्यवस्थापिका को अपने को कार्य की रूप-रेखा अथवा कार्य-विशेष तक ही सीमित रखना चाहिए। वास्तव में रूप-रेखा तैयार हो जाने पर कार्यपालिका ही इस बात का निर्णय सुन्दरता के साथ कर सकती है क्योंकि वह अचारी तरह से इस बात को जानती है कि उन सुविधाओं या वस्तुओं की आवश्यकता कहाँ पर है और उनको पूरा करने के लिए कौन-कौन से साधन काम में लाये जा सकते हैं। इस प्रकार व्यवस्थापिका योजना की रूप-रेखा अथवा ढाँचा बना देती है और उस ढाँचे पर काम चढ़ाना तथा उसे कार्य के योग्य बनाने का कार्य कार्यपालिका ही करती है।

यदि व्यवस्थापिका ही समस्त कार्यों को करना प्रारम्भ कर देगी तो उससे दो महत्वपूर्ण दोष दृष्टिगत होंगे—प्रथम राजनीतिक और द्वितीय प्रशासकीय। राजनीतिक दोष इसलिए उत्पन्न हो जायगा कि व्यवस्थापिका व सदस्य किसी न-किसी क्षेत्र या जिले से चुन कर आते हैं और उनकी दिनचर्या उस जिले से होती है, चाहे उनके राजनीतिक मिद्धान्त कुछ भी हों। फलतः यह स्पष्ट है कि यदि व्यवस्थापिका प्रशासकीय कार्यों को निस्तारपूर्वक निर्धारित करने लगेगी तो प्रशासन से राष्ट्रीय दृष्टिकोण का नोप हो जायेगा और उसमें बुराइयाँ उत्पन्न हो जायेगी, जिनमें अमेरिका में पॉर्क बैरल (Pork Barrel) और लॉग रॉलिंग (Log Rolling) कहा जाता है। इसके अतिरिक्त यदि कार्यों की व्यापक व्याख्या भी व्यवस्थापिका के हाथों में छोड़ दी जाए तो कार्यपालिका के पाम में साधारण तथा असाधारण समय में उसके पास किसी प्रकार व अधिकार नहीं रहेंगे। साथ ही कार्यपालिका किसी भी स्थिति में अपने विवेक का प्रयोग नहीं कर सकेगी। इससे अतिरिक्त व्यवस्थापिका के सदस्य प्रशासकीय विषयों में दक्ष नहीं होंगे और न ही विशेष ज्ञान रखने हैं। परिणामस्वरूप वे प्रशासकीय कार्यों को भली-भाँति नहीं कर सकते। वास्तव में योजना का व्यौरा वही तैयार कर सकता है जिसे प्रशासकीय विषयों का ज्ञान हो। अतः प्रशासकीय शाखा के कर्मचारी, जिनमें कार्य सम्बन्धी विशेष योग्यता होती है, योजना को कार्यान्वित करते हैं।

(2) विभागों तथा अभिकरणों की व्यवस्था (Determination of Department and Agencies) :—व्यवस्थापिका का कार्य योजना बनाना ही नहीं अपितु उनको कार्यान्वित करने के लिए विभागों एवं अभिकरणों की स्थापना करना भी है। कुशल संगठन पर ही किसी कार्य की सफलता निर्भर करती है। यह सर्वमान्य बात है कि समस्त कार्य व्यवस्थापिका नहीं कर सकती। सम्पूर्ण देश में प्रशासन-प्रबन्ध के लिए अनेक प्रकार के विभागों तथा अभिकरणों की आवश्यकता होती है। कभी-कभी सविधान में कई विभागों का उल्लेख होता है, लेकिन उनके

सम्बन्ध में विस्तृत वर्णन उगमें नहीं होता। समय और आवश्यकतानुसार नये विभागों की आवश्यकता पड़ सकती है जब उनका निर्माण कार्यपालिका के द्वारा किया जाए प्रथम आवश्यकता के द्वारा? अतः संगठन किमी कार्य की सफलता की कुञ्जी है। फिलजर (Pilliner) ने एक स्थान पर लिखा है कि, "संगठन एक माध्यम है, जिसके द्वारा एक व्यक्ति एक वर्ग के रूप में इसकी अधिक योग्यता के साथ कार्य करता है, जितनी योग्यता के साथ वह प्रोत्सा नहीं कर सकता। इसके अन्तर्गत व्यक्ति वा व्यक्ति में और वर्ग का वर्ग में सम्बन्ध रहता है। ये एक-दूसरे में दृष्टा सम्बन्धित रहते हैं कि व्यवस्थित श्रम-विभाजन उत्पन्न होता है।"¹

विभागों के आन्तरिक संगठन में वर्त प्रकार की दशाइयाँ होती हैं—कार्यालय, डिप्टीजन, मण्ड, शाखा कार्यालय, क्षेत्रीय कार्यालय, फील्ड स्टेशन आदि। इस सम्बन्ध में यह प्रश्न उपस्थित होता है कि क्या नीति निर्धारण के माध्यम-माध्य संगठन के निर्धारण का अधिकार भी व्यवस्थापिका को दिया जाए? क्या व्यवस्थापिका ही इस बात का निर्णय करे कि कितने विभाग, अनुभाग, उपभाग तथा गणभाग होंगे? प्रथम यह कार्य कार्यपालिका को दे दिया जाए? क्या इस प्रकार के संगठन का वर्णन मन्त्रिमण्डल में किया जाए? विभागों के आन्तरिक संगठन के सम्बन्ध में विभिन्न देशों में पृथक-पृथक व्यवस्था पाई जाती है। फ्रान्स में विभागों के निर्माण एक उनका आन्तरिक संगठन कार्यपालिका द्वारा होता है। समस्त राज्य अमेरिका में प्रशासकीय आकार का वर्णन मन्त्रिमण्डल में किया गया है। परन्तु आवश्यकता पड़ने पर नये विभागों का निर्माण वहाँ की कांग्रेस के द्वारा किया जाता है। प्रधिकान्त देशों में विभागों का निर्माण मन्त्रिमण्डल के अनुसार या व्यवस्थापिका सभा के द्वारा किया जाता है तथा आन्तरिक संगठन को निश्चित करने का अधिकार भी व्यवस्थापिका सभा को ही प्राप्त होता है। यदि व्यवस्थापिका चाहें तो अपने इस अधिकार को कार्यपालिका को दे सकती है। समस्त व्यवस्था में यह कार्य मन्त्रिमण्डल के द्वारा किया जाता है। इस सम्बन्ध में समस्त निर्णय कार्यपालिका के द्वारा ही होते हैं। भारत में यह कार्य राष्ट्रपति, मन्त्रिमण्डल तथा प्रधानमंत्री द्वारा किया जाता है। साधारणतया विद्वानों का यह मत है कि विभागों के निर्माण का अधिकार व्यवस्थापिका के पास में होना चाहिए, परन्तु कार्य के सफलता का कार्य कार्यपालिका के

1. "Organisation is the medium through which individuals work as a group as effective as each could work alone. It consists of the relationship of individuals to individuals and of groups to groups which are so related as to bring about and orderly division of labour."

पाम होगा चाहिए। जहाँ तक विभागीय पदाधिकारियों का प्रश्न है, व्यवस्थापिका केवल उच्च अधिकारियों की व्यवस्था के लिए निर्णय ले सकती है, लेकिन अन्य कर्मचारियों की व्यवस्था से सम्बन्धित कार्य जैसे-कर्मचारियों की सख्या निर्दिष्ट करना आदि विभागाध्यक्ष को दे दिया जाना चाहिए। अतः व्यवस्थापिका को अपने अधिकार विभाग के निर्माण तथा उससे सम्बन्धित नीति तक ही सीमित रखना चाहिए।

(3) पदाधिकारियों के पदों का निर्धारण (Determination of Personnel) — प्रशासन की सफलता केवल संगठन पर ही निर्भर नहीं करती, अपितु इस बात पर भी निर्भर करती है कि कर्मचारी कितने योग्य और कुशल हैं। यह स्पष्ट है कि लोक प्रशासन का कार्य कर्मचारियों के द्वारा ही चलाया जाता है। सरकार के कर्मचारियों को दो श्रेणियों में विभक्त किया जा सकता है—(1) वे कर्मचारी जो आज्ञा तथा निर्देशन (Ordering and Directing Personnel) देते हैं, तथा (2) वे कर्मचारी जो आज्ञाओं का पालन करते हैं, जिनको अधीनस्थ कर्मचारी (Subordinate) कहा जाता है। जहाँ तक प्रथम श्रेणी में आने वाले कर्मचारियों का प्रश्न है, यह निर्विवाद सत्य है कि व्यवस्थापिका को ही यह अधिकार होना चाहिए कि उनकी सख्या, उनके कार्य की प्रकृति, वेतन आदि का निर्धारण करे। व्यवस्थापिका उनके अधिकार तथा कर्तव्यों के सम्बन्ध में नियम बना सकती है। लेकिन दूसरे प्रकार के कर्मचारियों की सेवाओं के लिए व्यवस्थापिका को हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। व्यवस्थापिका को इनसे सम्बन्धित सभी व्यवस्थाएँ विभागाध्यक्ष पर छोड़ देनी चाहिए। यदि व्यवस्थापिका अधीनस्थ कर्मचारियों की सख्या, उनके कार्य, उनका वेतन, उनके मत्ता आदि को निर्दिष्ट करने का कार्य करने लगेगी तो प्रशासन में कठोरता आ जायेगी। यह भी सम्भव है कि जिन योजनाओं को व्यवस्थापिका में पारित किया है उनके त्रियान्वयन में भी मन्देह उत्पन्न हो जायेगा। व्यवस्थापिका यह कर सकती है कि किमी इकाई के उच्च पदाधिकारियों की सख्या निर्धारित करने के पश्चात् यह निर्णय करे कि भविष्य में अन्य कर्मचारियों की आवश्यकता पड़ने पर सम्यानुसार वह स्वयं उनकी सख्या निर्दिष्ट करेगी। लेकिन यह भी ठीक नहीं है, क्योंकि ऐसा अवसर आ सकता है कि किमी प्रशासकीय इकाई को शीघ्र ही अधीन कर्मचारियों की आवश्यकता पड़ जाए। यदि इस भाग्य का प्रस्ताव व्यवस्थापिका में रखा जाए तो उसे पारित होने में काफी समय लग जावेगा और प्रशासन को इस देरी के परिणामस्वरूप हानि हो सकती है।

इसके विपरीत यह तर्क दिया जाता है कि यदि व्यवस्थापिका सभी श्रेणियों के कर्मचारियों की सख्या, काम तथा वेतन को निर्दिष्ट करने का अधिकार अपने पाम रखे तो ऐसा निश्चय करने के पूर्व उसे कार्यपालिका में परामर्श ले लेना चाहिए।

यदि पदों की रचना व्यवस्थापिका के निर्णय के आधार पर होनी तो वे पर स्थायी समझे जायेंगे और उन पदों पर कार्य करने वाले कर्मचारी अपनी सेवा की सुरक्षा सम्भर कर लगन के साथ कार्य करेंगे।

लेकिन यहाँ यह बताना आवश्यक है कि व्यवस्थापिका को निर्देशन देने वाले अधिकारियों तक ही अपना नियन्त्रण रखना चाहिए। जैसे व्यवस्थापिका को अधीनस्थ कर्मचारियों पर भी नियन्त्रण रखना अधिकार प्राप्त है और वह अपने दम पर अधिकार का प्रयोग प्रशासकीय विभागों के धन की व्यवस्था करके करती है। प्रत्येक विभाग के लिए बजट उसके द्वारा पारित किया जाता है और जितना धन जिस विभाग के लिए स्वीकृत किया गया है उसी में उस प्रपनी व्यवस्था भलीभाँती होती है, परत व्यवस्थापिका सभी विभागों के लिए आवश्यक धन की व्यवस्था करके अप्रत्यक्ष रूप में अधीन कर्मचारियों की समस्या, बतन आदि को भी नियन्त्रित कर देती है। इसके प्रतिरुद्ध सभी प्रकार के कर्मचारियों को सेवाओं में सम्मिलित रखने वाले नियमों का निर्माण भी इसी के द्वारा किया जाता है। इसमें भी प्रशासन पर नियन्त्रण रखा जाता है।

(4) कार्य करने के नियमों का निर्धारण (Determination of the Rules of Procedure).—व्यवस्थापिका अपनी योजनाओं को नियमित करने के लिए नियमों का निर्माण भी करती है। इन्हीं नियमों के अन्तर्गत सभी कार्यों को सम्पादित करना होता है। यहाँ हमें दम धान को ध्यान में रखना होगा कि नियमों में दो प्रकार के भेद करना आवश्यक है। एक तो वे नियम होते हैं जिनका सम्बन्ध प्रशासकीय विभाग के बाहर के लोगों से होता है, और दूसरे वे नियम हैं जिनका सम्बन्ध केवल विभाग के आन्तरिक प्रशासन से है। पहले प्रकार के नियमों की रचना तो व्यवस्थापिका के द्वारा होनी चाहिए और उनको व्यवस्थापिका द्वारा पारित नियमों एवं अधिनियमों (Acts and Statutes) में ही लिखित होना चाहिए। इस प्रकार के नियमों में दंडन सम्बन्ध करने के नियम, सर्वोच्चतम के नियम, व्यापार चिह्न (Trade Mark) के नियम आदि हैं। इस प्रकार के नियमों का सम्बन्ध जनता के सदस्यों के ज्ञान, मान तथा उनके भीति अधिकारों से है। इन नियमों का कायम-व्यव होना आवश्यक है, क्योंकि ये जनता के सामान्य अधिकार तथा अन्य हितों पर प्रभाव डालते हैं। प्रशासकीय कर्मचारी इन नियमों के अनुसार कार्य करते हैं तथा वे इन नियमों का किसी प्रकार में उल्लंघन नहीं कर सकते। दूसरे वे नियम हैं जिनका सम्बन्ध केवल विभाग के आन्तरिक प्रशासन से है। इस प्रकार के नियमों को निर्माण करने की शक्ति प्रशासकीय व्यवस्थापिका के हाथों में नहीं छोड़नी चाहिए। इन नियमों का निर्माण नियम पर दुरुदृष्टता की दृष्टि में कार्यपालिका एवं विभागाध्यक्ष के हाथों में ही देना चाहिए। विभागीय प्रशासन को

संचालित करने के लिए कृति नियमों की आवश्यकता है, इसे वे लोग ही अच्छी प्रकार से जान सकते हैं जिनका इन विभागों के प्रशासन से सम्बन्ध है। यह जानकारी व्यवस्थापिका सभा के सदस्यों में प्राप्त नहीं हो सकती। उनके हस्तक्षेप में प्रशासन दुर्बल एवं क्षीण ही बनेगा। घन व्यवस्थापिका को विभागों व सम्बन्ध में घटना नियन्त्रण प्रतिवेदन तथा निदर्शों के द्वारा ही रचना चाहिए।

कुछ विद्वान प्रशासकीय नियमों का निर्माण व्यवस्थापिका सभा के द्वारा होना उचित नहीं समझते। उनका मत है कि ये नियम बनाने का अधिकार विभागाध्यक्षों को दे देना चाहिए। परन्तु इस तर्क का विरोध इस आधार पर किया जाता है कि यदि विभागाध्यक्षों को इस प्रकार के नियमों का बनाने की छूट दी जाए एवं व्यवस्थापिका का हस्तक्षेप नहीं रहे, तो लाल फीताशाही (Red Tapisim) का बोनबाला हो जायेगा। विलोबी (Willoughby) ने इसलिये कहा है कि, "व्यवस्थापिका को ठीक प्रकार से प्रशासकीय विभागों पर नियन्त्रण रखना चाहिए। यह नियन्त्रण हिमाज-कितार की ठीक पद्धति, रिपोर्ट प्रकेशण इत्यादि के द्वारा होना चाहिए, न कि पहले से ही कार्य-पद्धति को निश्चित करके। भाग्य में दोनों प्रकार के नियमों को व्यवस्थापिका ही बनाती है।

(5) धन की व्यवस्था करना (To Arrange for Money) — प्राधुनिक युग में प्रत्येक राज्य की व्यवस्थापिका सभा को ही धन पर नियन्त्रण रखने का अधिकार प्राप्त है। व्यवस्थापिका सभा ही शासन के वार्षिक बजट (प्राय-व्यय वा व्यौरा) को पास करती है। इस प्राय-व्यय के व्योरे में यह धन प्राप्त करने के माधनों जैसे-प्रायकर (Income Tax), बिक्री कर (Sales Tax), उत्पादक शुल्क (Excise Duty) आदि को निश्चित करती है तथा व्यय के मदों को निर्धारित करती है। व्यवस्थापिका सभा यह निश्चित करती है कि विभिन्न योजनाओं तथा कार्यों पर कितना-कितना धन खर्च किया जायगा। ऊपर यह बताया जा चुका है कि विभिन्न प्रशासकीय विभाग व्यवस्थापिका सभा द्वारा निर्धारित प्राय तथा व्यय के अनुसार ही कार्य करते हैं।

धन, नियन्त्रण की कुञ्जी है। प्रशासन पर नियन्त्रण रखने के लिए प्राय-व्यय को बंध में रखने वाली मस्था ही सर्वशक्तिशाली होती है। यही कारण है कि प्राधुनिक काल में व्यवस्थापिका सभा की प्रतिष्ठा में वृद्धि हुई है। प्रशासन का कोई भी कार्य चाहे वह धार्मिक शान्ति तथा मुख्यवस्था या बाहरी सुरक्षा से सम्बन्धित हो घयवा निशा, स्वाम्प्य, मनोरंजन, व्यापारिक उन्नति, औद्योगीकरण आदि में सम्बन्ध रखना हो, बिना व्यवस्थापिका सभा के सहयोग के पूरा नहीं हो सकता। जब तक व्यवस्थापिका सभा इन कार्यों के लिए धन की स्वीकृति नहीं दे देती, ये कार्य अपूर्ण

रहे। मसद (Parliament) में ही मसद होत है—(1) निम्न मसद, तथा (2) उच्च मसद। निम्न मसद प्रजा का प्रतिनिधि होता है अर्थात् जनता के चुने हुए मसद इसके सदस्य होते हैं। इन प्रजासत्तम निम्न मसद की मता धर्मोचित होती है। यही कारण है कि भारत में मसद मता तथा विधान में कर्मन मता यही प्रतिपादी मसद है।

साधनिक दृष्टि में व्यवस्थापिका का मुख्य कार्य यही है कि वह राष्ट्रीय विन पर नियंत्रण रखे। इन का मसद इन का विरुद्ध साधि प्रत्येक देश में व्यवस्थापिका मता ही करती है। इस सम्बन्ध में इसके निम्नलिखित कार्य हैं—

- (क) बजट को मसदा, उच्च करतला तथा मसदा करना।
- (ख) उच्च सेवा अथवा उच्च भुगतान के लिए प्रवृत्त करना।
- (ग) मसद का साधनिक विधि को मसद करना या मसद करने पर इन निरन्तर की व्यवस्था करना।
- (घ) मसद कोष (Consolidated Funds) का प्रवृत्त करना तथा उसमें से किसी व्यय की मसद को निरन्तर की अनुमति देना।
- (ङ) मसद व्यय के लेख-बोले को देना।

व्यवस्थापिका का निम्न मसद ही इन सम्बन्धी विषयों का प्रारम्भिक तथा पन्निम का में स्वीकार करता है। मसद मता को कर मसदा, उच्च वृद्धि कर, उच्च कटौती करने तथा उच्च गृह करने का अधिपत प्राप्त है। उच्च अनुमति के बिना एक पैसा भी साधनिक मसद नहीं कर सकती। उच्च मसदा यह भी देती है कि स्वीकार धनसाधि का दुष्प्रयोग नो मसद हो रहा है। इस हेतु मसदा परोक्ष (Comptroller and Auditor General) की नियुक्ति होती है जो अपनी रिपोर्टें मसदा मसद को देकर मसदा के अनुचित व्यय को दिखाना है जिसकी मसदा व्यवस्थापिका मता में होती है।

इस प्रकार राष्ट्रीय विन पर नियंत्रण मसदा व्यवस्थापिका मसदा की साधनिक मसदा बन जाती है।

(6) निरीक्षण एवं नियंत्रण (Supervision and Control):—व्यवस्थापिका एक निरीक्षण मसदा के मसदा निरीक्षण तथा नियंत्रण का कार्य भी करती है। व्यवस्थापिका मता ही प्रशासकीय मसदा की जम्मा मसदा है प्रशासकीय कर्मचारी को केवल इन मसदा का उपयोग करने है। जो उच्च व्यवस्थापिका के द्वारा प्राप्त है। इन व्यवस्थापिका पर मसदा-कर्मचारी के बीच कड़ी सम्बन्ध या एक मसदा एवं उच्च मसदा के बीच मसदा मता है। मसदा भी साधनिक को मसदा मसदा

करना ही काफी नहीं है, इसके प्रतिरिक्त इस बात की जाँच करना भी आवश्यक है कि उन शक्तियों का प्रयोग ठीक प्रकार से हो रहा है या नहीं। व्यवस्थापिका भी प्रशासकीय अधिकारियों को बहुत से प्रशासकीय अधिकार सौंप देती है। लेकिन उन पर नियन्त्रण रखन एवं उनके कार्यों के निरीक्षण का ममुचित प्रबन्ध करती है। व्यवस्थापिका सभा प्रशासकीय अधिकारियों के कार्यों के लिए जनता के प्रति उत्तरदायी रहती है। अतः प्रशासन पर वह नियन्त्रण रखती है। प्रशासन को ठीक चलाने के लिए यह नितान्त आवश्यक है कि व्यवस्थापिका सभा उन साधनों की व्यवस्था करे, जिनके द्वारा उसका प्रशासकीय शास्त्र पर नियन्त्रण कायम हो तथा उसके कार्यों का निरीक्षण भी किया जा सके।

प्रशासन पर व्यवस्थापिका कैसे नियन्त्रण रखती है ?

प्रशासन पर व्यवस्थापिका विभिन्न साधनों से नियन्त्रण रखती है, जिनमें मुख्य साधन निम्न हैं—

(i) प्रश्न काल—संसद के सदस्यों को मन्त्रियों को उनके विभाग में मन्थित प्रश्न पूछने का अधिकार होता है। सदस्य मन्त्रियों को उनके विभाग के प्रशासन तथा कर्मचारियों के कार्यों के बारे में प्रश्न पूछ कर प्रशासन को सचेत बनाय रखता है।

(ii) पूरक प्रश्न—यदि कोई सदस्य अपने मूल प्रश्न के उत्तर में मन्तुष्ट नहीं होता है तो वह मन्त्री से पूरक प्रश्न पूछ सकता है। प्रश्नों के उत्तर देना मन्त्रियों का कर्तव्य होता है।

(iii) स्थगन प्रस्ताव -- यह प्रशासन पर व्यवस्थापिका के नियन्त्रण का महत्त्वपूर्ण साधन है। जब समस का अधिकेशन चल रहा होता है उस समय यदि राष्ट्र में कोई महत्त्वपूर्ण घटना घट जाए तो समस सदस्य स्थगन प्रस्ताव (Adjournment Motion) रखते हैं जिसके द्वारा यह माँग की जाती है कि समस की कार्यवाही को ठीक कर उस घटना पर पहले विचार किया जाए। प्रस्ताव स्वीकृत होने पर जब प्रस्ताव रक्षन में विचार-विमर्श के लिए रखा जाता है तब समस के सदस्यों को प्रशासकीय पतिविधि तथा शासकीय नीतियों पर विचार करने का अवसर मिल जाता है।

(iv) अविश्वास प्रस्ताव -- अविश्वास प्रस्तावों को भी प्रशासन पर व्यवस्थापिका के नियन्त्रण का प्रभावकारी तरीका माना जाता है। अविश्वास प्रस्ताव विरोधी दलों द्वारा रखा जाता है। यदि प्रस्ताव स्वीकृत हो जाता है तो विरोधी दल सरकार की नीतियों की कटु आलोचना करते हैं। इस आलोचना से प्रशासकीय नीतियों तथा कर्मचारियों के कार्यों पर भी प्रकाश डाला जा सकता है। इस प्रकार अविश्वास प्रस्तावों से सरकार की साख (credit) कम होती है। अतः प्रत्येक सरकार प्रशासन पर पूर्ण नियन्त्रण रखती है।

(v) **प्रमितेय (Record)** — प्रत्येक विभाग को अपने विभागीय कार्यों का रिकार्ड रखना होता है। आवश्यकता पड़ने पर व्यवस्थापिका तथा उन प्रमितेयों को देख सकती है।

(vi) **दैनिक हिसाब-किताब (Daily Account)** — प्रशासकीय विभाग को अपनी दैनिक आमदनी तथा खर्च का समुचित हिसाब रखना होता है। इस हिसाब-किताब को कैश-बुक (Cash Book) में समुचित ढंग में लिखना होता है। हिसाब की जाँच करने के लिए व्यवस्थापिका अपने अधिकारियों को भेजती है जैसे व्यवस्थापिका की कोई समिति। अतः प्रत्येक विभाग को हिसाब को अच्छी प्रकार में रखना होता है।

(vii) **लेखा परीक्षण (Audit)** — विभागों द्वारा रखे गये हिसाबों की जाँच वर्ष में एक बार लेखा परीक्षक के द्वारा की जाती है। लेखा परीक्षक नियमित कार्यों की ओर प्रशासकीय अधिकारियों का ध्यान आकृष्ट करता है। यदि विभाग ने कोई बड़ी अनियमितता की हो तो लेखा परीक्षण रिपोर्ट पर अधिकारियों के विरुद्ध उचित कार्यवाही की जा सकती है।

(viii) **प्रतिवेदन (Reports)** — प्रशासकीय अधिकारियों को अपने विभाग के सम्बन्ध में साप्ताहिक, मासिक, त्रैमासिक, छह मासिक तथा वार्षिक प्रतिवेदन सरकार को देने होते हैं। इन प्रतिवेदनों के आधार पर यह पता लगाया जाता है कि प्रशासकीय विभाग निदेशों के आधार पर कार्य कर रहा है अथवा नहीं। इसके प्रतिरुद्ध जब भन्वियों को उनसे सम्बन्धित विभाग के बारे में व्यवस्थापिका में प्रश्न पूछे जाते हैं तब वे उन प्रश्नों का उत्तर इन प्रतिवेदनों के आधार पर देते हैं। अपनी अपने विभाग की सुननाएँ समय-समय पर व्यवस्थापिका को देने रहते हैं।

(ix) **अन्वेषण समिति (Investigating Committee)** :— व्यवस्थापिका तथा को यह अधिकार होता है कि वह किसी ऐसे मामले को कि जनहित में सम्बन्धित हो, को छान-बीन करने के लिए समिति का गठन करे। समिति के प्रतिवेदन व्यवस्थापिका में प्रस्तुत किये जाते हैं तथा संबंधी व्यक्तियों को दण्ड दिया जा सकता है। व्यवस्थापिका समिति का गठन अपने महसूसों में से अथवा बाहर के व्यक्तियों में कर सकती है।

(x) **स्थायी समितियाँ (Standing Committees)** :— व्यवस्थापिका की कुछ स्थायी समितियाँ होती हैं जो महीने ही कार्यपालिका के विभिन्न कार्यों का निरीक्षण करती रहती हैं। साप्ताहिक युग में इन समितियों का महत्त्व घोर भी बढ़ गया है, क्योंकि व्यवस्थापिका के पास कार्य की अधिकता के परिणामस्वरूप कार्यपालिका के कार्य-क्षेत्र में रुद्धि हुई। अतः व्यवस्थापिका इन समितियों के माध्यम से प्रशासन पर नियंत्रण रखती है।

उपर्युक्त साधनों द्वारा व्यवस्थापिका सभा का प्रशासकीय शाखा पर नियन्त्रण रहता है। प्रजातन्त्र में व्यवस्थापिका का लोक-प्रशासन पर नियन्त्रण शुभ माना जाता है। जनता द्वारा निर्वाचित व्यवस्थापकों का प्रशासन पर एक सीमा तक नियन्त्रण प्रशासकीय शाखा को जनपरक बनाने के लिए भी आवश्यक माना गया है। इस प्रकार का नियन्त्रण मसदात्मक शासन प्रणाली में स्पष्टतः देखा जा सकता है। इसमें व्यवस्थापिका के सदस्यों को प्रशासकीय विषयों पर प्रश्न पूछने का अधिकार होता है और कार्यपालिका (मन्त्रिमण्डल) उन प्रश्नों का उत्तर देने के लिए बाध्य है। कभी-कभी प्रश्नों के पूछने के परिणामस्वरूप प्रशासकीय विभागों अथवा पदाधिकारियों के कार्यों की जांच के लिए आयोग (Commission) की स्थापना हो जाती है।

अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली में भी व्यवस्थापिका लोक-प्रशासन पर अपना नियन्त्रण रखती है। उदाहरणार्थ, संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस को यह अधिकार है कि वह स्थायी समितियों के द्वारा प्रशासकीय अधिकारियों को बुला कर उनमें उनके विभागों से सम्बन्धित प्रश्न पूछ सकती है तथा इस प्रकार उनके कार्यों की जांच कर सकती है। कांग्रेस के सदस्यों को प्रशासकीय विभागों की आलोचना करने का भी अधिकार है और कभी-कभी इस आलोचना का वाञ्छित परिणाम भी निकल आता है। अमेरिका के जनरल मैकग्रॉथर, जो जापान में अमेरिका की ओर से नियुक्त सैनिक शासक थे, का उदाहरण हमारे समक्ष है। मैकग्रॉथर की सैनिक यात्राओं तथा राजनीतिक भाषणों से असन्तुष्ट होने के कारण अमेरिकी कांग्रेस ने उन्हें पदच्युत करने की मांग की और वहाँ के तत्कालीन राष्ट्रपति ट्रूमैन (President Truman) को यह मांग स्वीकार करनी पड़ी और मैकग्रॉथर को पदच्युत किया गया।

प्रशासकीय शाखा पर व्यवस्थापिका का नियन्त्रण रहना प्रजातन्त्र के हित में है। शासन का प्रतिनिधि भ्रम होना के नाने उसका नियन्त्रण अप्रत्यक्ष रूप से जनता का ही नियन्त्रण है। लेकिन यह सम्भव हो सकता है कि जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि प्रशासकीय शक्ति में प्रवीण न हों, क्योंकि ये प्रतिनिधि अपने शौक के लिए शासन की कार्यवाही में भाग लेते हैं न कि एक प्रशासक की भाँति। अतः उनके निदेशन में कमी रह सकती है। एक अच्छा प्रशासक इन कमियों को अपनी योग्यता द्वारा पूरा कर सकता है और व्यवस्थापिका सभा के निदेशों की उचित व्याख्या करके लोक-प्रशासन को सुचारु रूप से चलाता है।

व्यवस्थापिका सभा को प्रशासन पर नियन्त्रण रखने का अधिकार देना विलुप्त उचित है। लेकिन यहाँ यह प्रश्न उत्पन्न होता है कि यह नियन्त्रण सीमित हो अथवा असीमित। इस प्रश्न का सन्तोषजनक उत्तर प्रस्तुत करना कठिन कार्य है। इस सम्बन्ध में दो दृष्टिकोण हैं—एक यह कि व्यवस्थापिका को निर्देशक मण्डल

की हैमियत में कार्यपालिका पर पूर्ण रूप से नियन्त्रण रचना चाहिए। जैसा कि पीछे कहा गया है कि व्यवस्थापिका सभा प्रशासकीय सत्ता के शीर्ष है। परन्तु वह यह निश्चित करती है कि सरकार क्या करेगी और क्या नहीं करेगी। इसके साथ वह यह भी निश्चित करे कि लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए जिन-जिन अभिकरणों को आवश्यकता होगी। इसके प्रतिरिक्त व्यवस्थापिका को यह भी देना होगा है कि ये अभिकरण अपने दायित्वों का ठीक प्रकार में निभा रहे हैं या नहीं। इन सम्बन्ध में दूसरा दृष्टिकोण यह है कि व्यवस्थापिका को अपने कार्य नीति-निर्धारित करने तक ही सीमित रखने चाहिए और प्रशासन के सम्बन्ध में कम-से-कम हस्तक्षेप करना चाहिए। यदि व्यवस्थापिका अपने उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए प्रशासन में लगातार हस्तक्षेप करे तो प्रशासकीय संगठन में कठोरता छा जायेगी, जिससे उसके कार्यकुशलता का भी प्रभाव हा जायगा और कार्यों का पूरा करना कठिन हो जायेगा। जिस उद्देश्य में प्रशासकीय शाखा का निर्माण किया गया है, वह उद्देश्य पूर्ण नहीं हो सकेगा। परन्तु दोनों दृष्टिकोणों के बीच समन्वय स्थापित किया जाना चाहिए। न तो व्यवस्थापिका सभा को प्रशासकीय शिपायों को करने में सम्बन्ध में विस्तृत स्पष्टीकरण करने चाहिए और न ही प्रशासन को सम्झी छूट दी जानी चाहिए। वास्तविकता इसमें है कि व्यवस्थापिका सभा को केवल सामान्य नीति को ही निर्धारित करना चाहिए तथा उसके साथ ही यह नियम बना देने चाहिए कि प्रशासकीय अधिकारों अपने कार्यों का पूर्ण विकास करने में और उसकी सूचना नियमित रूप में मुख्य कार्यपालिका के द्वारा उसके सम्मुख रखी जाना सकेगी।

परन्तु व्यवस्थापिका सभा को प्रशासकीय शाखा पर नियन्त्रण के घसीमित अधिकार न देकर केवल अपने ही अधिकार दिये जाने चाहिए जिनमें वह जन-हित की रक्षा कर सके तथा प्रशासन का कार्य सुचारु रूप में चलना यह सके।

भारत में प्रशासन पर संसदीय नियन्त्रण

(Parliamentary Control over Administration in India)

जैसा कि पहले कहा गया है कि लोक प्रशासन को उत्तमशायी बनाये रखने के लिए यह प्रति प्रावश्यक है कि उस पर व्यवस्थापिका के उचित नियन्त्रण की व्यवस्था की जाए। व्यवस्थापिका का नियन्त्रण लोक-प्रशासन को प्रजातन्त्रात्मक बनाये रखेगा। प्रजातन्त्रिक देशों में व्यवस्थापिका के कार्य करने बढ़ गये हैं कि वह केवल प्रशासकीय नीतियाँ ही निर्धारित करती है और कार्यपालिका को यह अधिकार दे देती है कि वह इस सम्बन्ध में छोटे कार्य करे। फिर भी जिन के द्वारा प्रशासन को निर्दिष्ट तथा नियन्त्रित करने का कार्य व्यवस्थापिका के पास रहता है। इस सम्बन्ध में विलोबी (Willoughby) का कथन बहुत उचित मगता है कि, "लोक-प्रशासन का सन्तुलन, पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण करना इसका सामान्य अधिकार है,

जिसका तात्पर्य यह है कि हाथ में लिये जाने वाले कार्य के स्वरूप के तथा ऐसे कार्य को सम्पन्न करने में प्रयोग किये जाने वाले साधनों के स्वरूप के सम्बन्ध में निर्णय करना, उसे सम्पादित करने के लिए आवश्यक निदेश देना, और इसके बाद जिन लोगों को वह कार्य सौंप दिया जाता है उनके ऊपर ऐसे पर्यवेक्षण और नियन्त्रण रखना जिसमें कार्य समुचित रूप में तथा कुशलता के साथ सम्पन्न हो सके।¹

अन्य व्यवस्थापिकाओं के समान, भारतीय संसद (Indian Parliament) भी तीन मुख्य कार्यों को सम्पन्न करती है, कानून बनाना, वित्त की व्यवस्था करना तथा प्रशासन का पर्यवेक्षण करना। भारत में संसद मन्त्रिमण्डल के माध्यम में प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है। प्रत्येक मंत्री अपने विभाग के कार्यों के लिए संसद के प्रति उत्तरदायी होता है। भारत में संसद प्रशासन पर नियन्त्रण कुछ साधनों के माध्यम में करती है। वे साधन निम्न हैं—

(1) संसद के सदस्य मंत्रियों को उनके विभाग के कार्य मंचालन के सम्बन्ध में प्रश्न पूछ सकते हैं।

(2) संसद सदस्य मंत्रियों को उनके विभाग के कार्य मंचालन के सम्बन्ध में पूरक प्रश्न (Supplementary Questions) पूछ सकते हैं।

(3) संसद सदस्य किसी भी विभाग की कार्य-प्रणाली के सम्बन्ध में सम्बन्धित मंत्री को प्रश्न तथा पूरक प्रश्न पूछ सकते हैं।

(4) मार्चजनिक महत्त्व के मामलों पर स्थगन प्रस्ताव (Adjournment Motion) एक ऐसा अवसर है जिसमें संसद सदस्य किसी भी विभाग के सगठन, कार्य-प्रणाली तथा श्रिया-कलापों के बारे में विचार किया जा सकता है।

(5) आवश्यक मार्चजनिक महत्त्व के मामलों पर अल्पकालीन वाद-विवाद किया जा सकता है तथा मंत्रियों का ध्यान उस ओर आकृष्ट किया जा सकता है। वाद-विवाद के दौरान प्रशासनिक व्यवस्था पर भी विचार किया जाता है जिसमें प्रशासन नियन्त्रित रहता है।

(6) मंत्रियों की नीतियों, उनके प्रशासन, विधि-निर्माण आदि पर असन्तुष्ट संसद सदस्य अविश्वास का प्रस्ताव (No Confidence Motion) प्रस्तुत कर सकते हैं। अविश्वास के प्रस्ताव पर विचार करते समय असन्तुष्ट सदस्य (अधिकांशतः, विरोधी

1 "Reaching decisions regarding the character of work to be undertaken and the means to be employed in performing such work, giving the necessary direction for its performance, and subsequently exercising such supervision and control over the persons to whom the work is entrusted as will ensure that it is being properly and efficiently done"

हस्तान्तरण बुझात प्रशासन के लिए आवश्यक है। भारत में इसके महत्त्व को अभी तक पूर्ण रूप में समझा नहीं गया है। फिर भी नीरुरसाही की अनियन्त्रित बुझाद्यों पर रोक लगाने के लिए ससदीय नियन्त्रण आवश्यक है।

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. सोच-प्रशासन पर ससदीय नियन्त्रण क्यों आवश्यक है ?
Why Parliamentary Control over Public Administration is essential ?
2. क्या आधुनिक राज्य के प्रशासन में व्यवस्थापिका को सचालक मण्डल कह सकते हैं ? व्याख्या कीजिये।
Can legislature be called as Board of Directors in the administration of a modern state ? Elucidate.
3. ससद प्रशासन पर कृत्न-कृत्न तरीको से नियन्त्रण रसती है—व्याख्या कीजिए।
Explain the ways and means through which Parliament Controls the administration.
4. भारत में प्रशासन पर ससदीय नियन्त्रण की व्याख्या कीजिए।
Explain the Parliamentary Control over administration in India

लोक-प्रशासन तथा कार्यपालिका

(PUBLIC-ADMINISTRATION AND EXECUTIVE)

सरकार का दूसरा महत्वपूर्ण अंग कार्यपालिका है। कार्यपालिका शब्द का प्रयोग उन सब अधिकारियों का उल्लेख करने के लिए किया जाता है, जिनका कार्य कानूनों को प्रियान्वित करना है। कार्यपालिका वह श्रृंगी है जिसे चाहे और राज्य का वास्तविक प्रशासन-मन्त्र धूमना है। व्यापक दृष्टि में कार्यपालिका के अन्तर्गत, प्रशासन में नियुक्त समस्त अधिकारी वर्ग समाविष्ट है। कुछ विद्वानों के अनुसार कार्यपालिका को तीन भागों में विभाजित किया जा सकता है, जैसे— (i) मुख्य कार्यपालिका या कार्यपालिका का प्रधान (Chief Executive), (ii) मंत्रपरिषद् अथवा विभागीय प्रधक्षों की परिषद्, और (iii) प्रशासकीय सेवा। कुछ अन्य विद्वान कार्यपालिका को एक ऐसी सर्वोच्च मत्ता प्राप्त अथवा परिषद् मानते हैं जिसका कार्य अधीनस्थ कर्मचारियों की नियुक्ति, उनके कार्यों का निरीक्षण तथा नियन्त्रण (Supervision and Control) करना होता है। किन्तु आज कार्यपालिका शब्द को उसके मरुचिन्तन अर्थ में प्रयोग करने की प्रथा है जो राज्य के मुख्य कार्यपालिका नेता और उसके परामर्शदाताओं तथा मंत्रियों का ही वेचल मकेत करना है। उदाहरण के लिए ब्रिट-प्रिटेन के कार्यपालिका में हमारा साक्ष्य राजी अथवा राजा और उनके मंत्रियों में है। भारत में, यह मगतन्त्र के प्रधान मन्त्री एवं उमर सब मंत्रियों में है। मयन्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति तथा उसके मंत्रियों में कार्यपालिका का निर्माण होता है। कार्यपालिका का मुख्य कर्तव्य यह देगना है कि कानूनों को मरुचिन्तन ढग में लागू किया जाता है या नहीं। जो नंग कानूनों तथा नीतियों को लागू करते हैं, उन्हें प्रशासकीय कर्मचारी कहा जाता है।

प्रजातान्त्रिक युग में व्यवस्थापिका को कार्यपालिका की अपेक्षा बहुत अधिक महत्व दिया जाता है। इसका मुख्य कारण यह है कि शासन का वह अंग जो कानूनों का निर्माण करता है तथा जनता की दृष्टि का प्रतिनिधित्व करता है, उस अंग की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण होता है जो उसके द्वारा बनाये गये नियमों या कानूनों को लागू करता है। परन्तु इसका अर्थ कदापि यह नहीं कि आज के प्रजातान्त्रिक युग में कार्यपालिका का कोई महत्व नहीं है। वास्तव में देखा जाय तो प्रशासन या मरुपूर्ण अन्तरदायित्व कार्यपालिका का ही होता है। कार्यपालिका की योग्यता एवं कुशलता ही देश की उन्नति की ओर ले जाती है। देश का नेतृत्व वास्तव में कार्यपालिका के ही हाथों में रहना है। एक पक्ष में वास्तविक शक्ति तथा प्रभुता की अधिकारिणी

कार्यपालिका ही होती है। अतः यह कहा जाता है कि "कार्यपालिका व्यवस्थापिका रूपी ताले की चाबी होती है।" आज कार्यपालिका के कार्यों में काफी वृद्धि हो गई है। उसे अपने में सम्बन्धित कार्यों के अनिर्दिष्ट व्यवस्थापिका से सम्बद्ध कार्य भी निष्पादन करने पड़ते हैं। समदात्मक शासन-व्यवस्था में कार्यपालिका न केवल राज्य की इच्छा को लागू करने का ही कार्य करती है, अपितु व्यवस्थापिका मन्त्रियों को राज्य की लोचोच्छा निर्धारित करने में सहायता तथा सलाह देती है।

कार्यपालिका के भेद (Kinds of Executives)

कार्यपालिका के अर्थ को समझ लेने के पश्चात् उसके विभिन्न भेदों की व्याख्या करना यहाँ आवश्यक प्रतीत होता है। कार्यपालिका के मुख्य भेद निम्न हैं—

4. यथार्थ तथा नाममात्र की कार्यपालिका (Nominal and Real Executive) जहाँ समदात्मक शासन-व्यवस्था गई जाती है वहाँ यथार्थ तथा नाममात्र की कार्यपालिका में स्पष्ट भेद किया जा सकता है। इस प्रकार की व्यवस्था वाले देशों में कानून के अनुसार समस्त कार्यपालिका शक्तियाँ औपचारिक या नाममात्र की कार्यपालिका में—चाहे वह राष्ट्रपति (President) हों या राजा (King) निहित की जाती है। किन्तु व्यवहार में इन शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमण्डल के द्वारा होता है। इस बात को अधिक स्पष्ट करने के लिए भारत का उदाहरण दिया जा सकता है, जहाँ समदात्मक शासन-व्यवस्था अपनाई गई है। यहाँ कानून या मन्त्रिमण्डल के अनुसार कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive Powers) राष्ट्रपति में केन्द्रित हैं किन्तु वास्तव में इन शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमण्डल के द्वारा होता है। अतः यह कहा जा सकता है कि भारत में राष्ट्रपति नाममात्र की या औपचारिक कार्यपालिका है जबकि यथार्थ कार्यपालिका मन्त्रिमण्डल है।

संसदीय शासन-व्यवस्था (Parliamentary Form of Govt.) में कार्यपालिका समझ में निर्मित की जाती है तथा वह उसके प्रति उत्तरदायी होने के साथ-साथ समझ व विश्वास तक अपने पद पर बनी रहती है। इतने पर भी कार्यपालिका (मन्त्रिमण्डल) बहुमत दल का प्रतिनिधित्व तथा नेतृत्व करने के कारण उसके द्वारा प्रस्तुत सभी विधेयक (Bills) समझ में पारित हो जाते हैं। इंग्लैंड की शासन व्यवस्था संसदीय शासन व्यवस्था का सर्वोत्कृष्ट उदाहरण है। वहाँ पर भी संसदीय रूप से शासन की कार्यपालिका शक्ति राजा (King) में निहित है, लेकिन व्यावहारिक रूप से इन शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमण्डल के द्वारा किया जाता है। यद्यपि इंग्लैंड में संसदीय सर्वोच्चता (Parliamentary Supremacy) है—जिसका अर्थ है, संसद ऐसा कोई कार्य नहीं करे जिसको वह नहीं कर सकती है। वह किसी भी कानून को बना सकती है, किसी भी कानून में परिवर्तन कर सकती है तथा किसी भी कानून को रद्द कर सकती है। उसके द्वारा किये गये किसी कार्य को रद्द या निरस्त करने का अधिकार किसी के पास नहीं है। डी' लोम (De Lome) ने

इंग्लैण्ड की समद की सर्वोच्चता के बारे में कहा है कि समद स्त्री को पुरुष तथा पुरुष को स्त्री बनाने के प्रतिरिक्त सभी कार्य कर सकती है। लेकिन वस्तुतः समद की सभी शक्तियों को उपभोग मन्त्रिमण्डल (Cabinet) करती है। उसी के दम का बहुमत होता है और इसी आधार पर वह सभी कार्यों को समद में करवा लेती है। अतः समदीय व्यवस्था में देस का अध्यक्ष नाममात्र का अध्यक्ष (Nominal Head) होता है, जबकि कार्यपालिका वास्तविक कार्यपालिका अध्यक्ष (Real Executive Head) होती है।

जहाँ अध्यक्षीयतमक शासन पद्धति (Presidential form of Government) अपनाई गई है वहाँ स्थिति भिन्न है। वहाँ नाममात्र की कार्यपालिका के लिए कोई स्थान नहीं है। वहाँ राष्ट्रपति के पास सभी कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार होते हैं तथा वह किसी के परामर्श में कार्य करने के लिए बाध्य नहीं है कार्य को सुचारु रूप में चलाने के लिए अध्यक्षीयतमक शासन व्यवस्था में भी एक मन्दाहकार समिति की व्यवस्था की गई है। किन्तु दम समिति के सदस्यों को यह स्थान प्राप्त नहीं है जो समदीय व्यवस्था वाले देशों में मन्त्रिमण्डल के सदस्यों का होता है। वे तो केवल राष्ट्रपति के ध्यातगत मन्दाहकार होते हैं और वे सभी तब कार्य कर सकते हैं जब तक उन्हें राष्ट्रपति का विज्ञान प्राप्त रहे। सं० रा० धर्मरिखा अध्यक्षीयतमक व्यवस्था का सर्वश्रेष्ठ उदाहरण है। दम व्यवस्था में कार्यपालिका व्यवस्थापिका (Legislature) के प्रति उत्तरदायी नहीं होती, न ही व्यवस्थापिका कार्यपालिका (President) को ध्यातगत के प्रस्ताव द्वारा हटा सकती है। उसका मन्त्रिमण्डल उसकी मन्दाहकार समिति में ध्यात नहीं होता। अतः यह कहा जा सकता है कि समदीयतमक शासन में वास्तविक कार्य पालिका मन्त्रिमण्डल होता है तथा अध्यक्षीयतमक शासन में राष्ट्रपति।

2 एकल तथा बहुल कार्यपालिका (Single and Plural Executive):— एकल कार्यपालिका में हमारा अर्थ यह होता है कि जहाँ कार्यपालिका शक्तियों का निवास एक व्यक्ति में होता है। इसका सुन्दर उदाहरण मयुक्त राज्य धर्मरिखा है। वहाँ राष्ट्रपति के शक्तियों में समस्त कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार केन्द्रित हैं। सभी मन्त्रियों या मन्दाहकारों का उसकी आज्ञानुसार ही शासन का कार्य करना होता है। इसके विपरीत स्वीट्जरलैण्ड तथा रूस में बहुल कार्यपालिका को स्थान दिया गया है। स्वीट्जरलैण्ड में मधीय कार्यपालिका गन्ता, मान शक्तियों को मधीय परिषद् में निवास करती है। उक्त मधीय परिषद् को मधीय समद चार वर्षों के लिए निर्वाचित करती है। उक्त परिषद् का एक सदस्य प्रतिवर्ष उस परिषद् का ध्येयमैत निर्वाचित होता है, जिसे मध्य का राष्ट्रपति (President) कहा जाता है। राष्ट्रपति का पद मधीय परिषद् के सदस्यों को बारी-बारी से प्राप्त होता रहता है। स्विस राष्ट्रपति कार्यपालिका का प्रधान नहीं है, यद्यपि उसके पद का पर्याप्त महत्त्व है और वह मधीय परिषद् के ध्येय सदस्यों में कुछ उच्चतर स्थिति का उपभोग ध्येय करता

है। वह प्रधान प्रशासक भी नहीं है। उसे अपने सहयोगियों की अपेक्षा अधिक अधिकार प्राप्त नहीं हैं, न वह कार्यपालिका सम्बन्धी निर्णयों के लिए अपने सहयोगियों की अपेक्षा अधिक उत्तरदायी ही है। सघीय परिषद् समस्त निर्णय एक इकाई के रूप में करती है। उसको सघीय परिषद् का प्रधान होने के नाते कोई विशेष अधिकार प्राप्त नहीं है। जो कुछ अधिकार शक्ति उसको प्राप्त है वह सघीय परिषद् का सदस्य होने या एक शासन विभाग का अध्यक्ष होने के कारण है।

यहाँ यह बताना आवश्यक है कि स्वीट्जरलैण्ड की कार्यपालिका में सदस्यीय तथा अध्यक्षीयक शासन प्रणालियों का मिश्रण पाया जाता है। सदस्यीय व्यवस्था का गुण है उत्तरदायित्व, तथा अध्यक्षीय व्यवस्था का गुण है स्थायित्व। ये दोनों ही गुण स्वीट्जरलैण्ड की कार्यपालिका में पाये जाते हैं। स्वीट्जरलैण्ड में सघीय परिषद् के सदस्य (कार्यपालिका) व्यवस्थापिका के सदस्य न होते हुए भी उसके प्रति उत्तरदायी होते हैं। वे व्यवस्थापिका की कार्यवाही में भाग लेते हैं तथा प्रश्नों का उत्तर देते हैं। दूसरी ओर उसकी अध्यक्ष निश्चित होती है। व्यवस्थापिका कार्यपालिका को नहीं हटा सकती। यहाँ तक कि जब व्यवस्थापिका कार्यपालिका को किसी नीति को अस्वीकृत कर देती है तो भी कार्यपालिका के सदस्यों के लिए अपना पद त्यागना आवश्यक नहीं है और न ही व्यवस्थापिका उसे ऐसा करने के लिए बाध्य करती है। वह केवल नीति में व्यवस्थापिका की इच्छानुसार परिवर्तन कर लेती है।

यहाँ हम विचारियों की अध्ययन की सुविधा के लिए बहुल कार्यपालिका (Plural or Collegial Executive) की विवक्षणात्मक या वर्णन कर रहे हैं जा निम्न है—

(i) कार्यपालिका के सदस्य विधानमण्डल की कार्यवाही में भाग लेते हैं परन्तु उन्हें मतदान का अधिकार नहीं होता।

(ii) कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति पूर्ण रूप से उत्तरदायी है।

(iii) व्यवस्थापिका इसे अविश्वास प्रस्ताव के द्वारा हटा नहीं सकती।

(iv) निम्न कार्यपालिका में सदस्यीय व अध्यक्षीयक शासन व्यवस्था के गुण तो पाये जाते हैं, परन्तु दोष दोनों के ही इसमें नहीं है।

(v) सभी सदस्य समान होते हैं और सभी मिलकर कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग करते हैं।

(vi) स्वयं कार्यपालिका में समुक्त उत्तरदायित्व (Joint Responsibility) नहीं होती।

(vii) सभी कार्यपालिका बहुमत के आधार पर नहीं बनती। इसमें विभिन्न राजनीतिक दलों के योग्य व्यक्तियों को लिया जाता है। अतः इसमें राजनीतिक सजातीयता (Political Homogeneity) नहीं होती।

(viii) कार्यपालिका का अध्यक्ष केवल एक वर्ष के लिए निर्वाचित होता है। सारे सदस्य बारी-बारी से अध्यक्ष बनते हैं।

इस प्रकार स्वित्स्व कार्यपालिका अनुपम कार्यपालिका है। इनके सभी शासकीय मन्त्रपर कार्यपालिका सक्ति का प्रयोग करते हैं, यतः इसे बहुत कार्यपालिका कहा जाता है।

स्विट्जरलैण्ड में ही अत्यन्त-जुनकी कार्यपालिका गोवियत रज (U.S.S.R.) में पाई जाती है। स्विट्जरलैण्ड की भाँति रज में कार्यपालिका सक्तियों का निवास एक बहुत गम्भीर प्रेसीडियम (Presidium) में होता है। इनके १३ सदस्य होते हैं जिनका चुनाव चार वर्ष के लिए सर्वोच्च गोवियत के दोनों सदन अपनी सम्मिलित बैठक में करते हैं। प्रेसीडियम का अध्यक्ष गोवियत सभ का भी अध्यक्ष कहलाता है और इसके कारण ही उसे कुछ औपचारिक अधिकार प्राप्त होते हैं। प्रेसीडियम को कार्यपालिका सम्बन्धी बहुत से अधिकार प्राप्त हैं जैसे राष्ट्रीय मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष को विचारित पर अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करना, उन्हें पदच्युत करना, उपाधियों पदक तथा राज-चिन्ह देना, क्षमा प्रदान करना, मन्त्र सैनिकों के उच्चतम पदाधिकारियों को नियुक्त तथा पदच्युत करना, अन्तर्राष्ट्रीय मन्त्रियों को स्वीकृति देना, आदि मुख्य हैं। स्टालिन तो प्रेसीडियम को सामूहिक राष्ट्रपति कहा करता था।

प्रेसीडियम के सतिरिक्त गोवियत रज में एक और कार्यपालिका सम्बन्धी पाई जाती है, जिसे मन्त्रपरिषद् कहते हैं। इनके सदस्यों का निर्वाचन चार वर्ष के लिए सर्वोच्च गोवियत सभनी समुक्त बैठक में करती है। मन्त्र परिषद् के सदस्य अपने कार्यों के लिए सर्वोच्च गोवियत के प्रति उत्तरदायी होते हैं। इस प्रकार गोवियत रज में भी बहुत कार्यपालिका कार्य करती है।

३. संसदीय तथा अध्यक्षीय कार्यपालिका (Parliamentary and Presidential Executive) : संसदीय पद्धति सरकार की यह व्यवस्था है जिसमें देश की कार्यपालिका विधान मण्डल के सदस्यों में से निर्वाचित होती है तथा उसके प्रति उत्तरदायी होती है। इस व्यवस्था में कार्यपालिका एक सक्ति में व्यवस्थापिका की एक समिति मात्र है जिसका कार्य व्यवस्थापिका की दृष्टि में शासन का संचालन करना है। कार्यपालिका की समस्त सक्तियाँ पदाधिकार रूप में विगी एवं वेग यह एक समिति में रहती हैं जिसे मन्त्रिमण्डल कहा जाता है। उदाहरण इस व्यवस्था को मन्त्रिमण्डलसंरमक शासन-व्यवस्था भी कहते हैं।

इस पद्धती में राज्य का अध्यक्ष नाम-मात्र का शासक होता है। जैसे तो कार्यपालिका सम्बन्धी सभी अधिकार उनमें निहित होते हैं तथा देश के समस्त कार्य उनमें नाम से किये जाते हैं; परन्तु वास्तविकता इस बात में है कि राज्य का अध्यक्ष कार्यपालिका सक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमण्डल की सलाह में ही करता है। मन्त्रिमण्डल के समस्त सदस्य समुक्त रूप में अपना कार्य करते हैं तथा व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी उत्तरदायित्व होता है। इस कारण इसको उत्तरदायी शासन भी कहते हैं।

इसके विपरीत अध्यक्षीय शासन-व्यवस्था में कार्यपालिका व्यवस्थापिका में विस्तृत शक्तियाँ रहती हैं। यहाँ कार्यपालिका व्यवस्थापिका की सदस्य नहीं होती और

न ही व्यवस्थापिका का उस पर नियन्त्रण होता है और न ही कार्यपालिका उसके प्रति उत्तरदायी होती है। अध्यक्षतात्मक पद्धति में सरकार के तीनों भग शक्ति-पृथक्करण (Separation of Powers) तथा अनुरोध एव सन्तुलन के सिद्धान्त (System of Checks and Balances) पर कार्य करते हैं।

इन दोनों प्रकार की शासन व्यवस्थाओं में कुछ अन्तर पाये जाते हैं जो निम्न हैं—

(क) ससदीय प्रणाली में नाम मात्र की तथा वास्तविक—दोनों प्रकार की कार्यपालिकाएँ होती हैं, जबकि अध्यक्षतात्मक कार्यपालिका में ऐसा कोई विभाजन नहीं होता है।

(ख) ससदीय प्रणाली में कार्यपालिका शक्तियों का निवास मन्त्रिमण्डल में होता है, जबकि अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल का कोई महत्त्व नहीं होता तथा कार्यपालिका शक्तियाँ राष्ट्रपति के पास होती हैं।

(ग) ससदीय व्यवस्था में कार्यपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका में चुने जाते हैं जब कि अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में मन्त्रियों का चुनाव व्यवस्थापिका के बाहर से किया जाता है।

(घ) ससदीय व्यवस्था में कार्यपालिका सदस्य व्यवस्थापिका की कार्यवाही में भाग लेते हैं परन्तु इसके विपरीत अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में राष्ट्रपति तथा उनके सलाहकार (मन्त्री) व्यवस्थापिका के अधिवेशन में भाग नहीं लेते।

(ङ) ससदीय व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व होता है जबकि अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में ऐसी कोई बात नहीं होती।

(च) ससदीय व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल के सदस्य व्यवस्थापिका में विधेयक प्रस्तुत करते हैं तथा उन्हें पास करवाते हैं। अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल के सदस्य व्यवस्थापिका की कार्यवाहियों में भाग नहीं लेते, यतः विधेयक प्रस्तुत करने तथा उसे पारित कराना उनका कार्य नहीं होता।

(छ) ससदीय व्यवस्था में व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका में सहयोग का वातावरण रहता है, जबकि अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में इन दोनों संस्थाओं का सगठन का आधार अविश्वास होता है। उनका आधार रोक तथा सन्तुलन पर आधारित होता है।

(ज) ससदीय व्यवस्था में व्यवस्थापिका को अपनी निश्चित शक्ति के पूर्व भी भग करने का अधिकार कार्यपालिका के पास है। अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में यह अधिकार कार्यपालिका के पास नहीं है।

(झ) ससदीय व्यवस्था में ससद (व्यवस्थापिका) कार्यपालिका के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर उसे अपने पद में हटा सकती है, जबकि अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में इस प्रकार की व्यवस्था नहीं है।

(ग) ससदात्मक व्यवस्था में शासन शक्ति एक व्यक्ति में निहित नहीं होती है, अतः कार्य में विलम्ब हो जाता है, इसके विपरीत अध्यक्षात्मक व्यवस्था में एक हाथ में शक्ति होने से कार्य में देरी नहीं होती।

उपर्युक्त दोनों प्रकार की व्यवस्था में कार्यपालिका के अध्ययन में हम इस निष्कर्ष पर पहुँचेंगे कि ससदीय कार्यपालिका अध्यक्षात्मक कार्यपालिका से कहीं अक्षी है। अध्यक्षीय पद्धति में कई कठिनाइयों का अनुभव होने लगा है। म० रा० अमेरिका के भूतपूर्व राष्ट्रपति स्वर्गीय विल्सन (Wilson) का विचार था कि अध्यक्षीय पद्धति में ससदीय पद्धति के आधार पर कुछ सुधार होना आवश्यक है। ससदात्मक प्रणाली अधिक लोकप्रिय होने से माय-माय सरन तथा श्रेष्ठतर है।

अतः यह बताना आवश्यक है कि कार्यपालिका का समूहना चाहे जिस प्रणाली के आधार पर किया जाए, किन्तु कार्यपालिका की एकता के सिद्धान्त की स्वीकार बिना प्रशासन गुणात्मक रूप में नहीं चल सकता। अध्यक्षीय व्यवस्था में कार्यपालिका शक्तियाँ एक ही व्यक्ति में निहित होती हैं, अतः कार्यपालिका की एकता का प्रश्न नहीं उठता। किन्तु जहाँ ससदात्मक या बहुल कार्यपालिका कार्य करती है वहाँ कार्यपालिका की एकता के सिद्धान्त की अग्रगण्यता आवश्यक है।

कार्यपालिका की प्रशासकीय शक्तियों के स्रोत

(Sources of Administrative Powers of the Executive)

मुख्य कार्यपालिका ही प्रशासन का अग्रगण्य अंग है। उसे प्रशासन पर नियंत्रण करने का अधिकार विभिन्न स्रोतों द्वारा प्राप्त होता है। उसके अन्तर्गत प्राप्त करने के मुख्य तीन स्रोत हैं—(1) संविधान, (2) व्यवस्थापिका, तथा (3) कानून। यहाँ हम तीनों स्रोतों का अध्ययन करेंगे।

1. संविधान (Constitution):—प्रत्येक राज्य का एक संविधान होता है। जो अधिकार कार्यपालिका को संविधान में प्राप्त होते हैं, उनका उल्लेख संविधान में होता है। संविधान में कार्यपालिका के प्रशासकीय अधिकारों का भी वर्णन होता है। मुख्य-मुख्य प्रशासकीय अधिकारियों को नियुक्ति तथा उनके कार्य-क्षेत्र आदि का भी उल्लेख होता है। केवल कार्यपालिका को वर्णित मात्रा में प्रशासकीय अधिकारों का संविधान में वर्णन नहीं होता। उसे यह शक्ति व्यवस्थापिका तथा द्वारा प्राप्त कानूनों से प्राप्त होती है। संविधान में मोटे-मोटे सिद्धान्त एवं उनकी रूपरेखा ही होती है। संविधान में कार्यपालिका की शक्तियों का पूर्ण तथा वर्णित विवरण नहीं मिलता, जैसा कि 'विलोबी का मत है—“संविधान के अनुसार बहुत राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति को कोई भी प्रशासकीय शक्ति प्राप्त नहीं है। इस प्रकार कुछ कार्यपालिका शक्तियों से यह प्रशासन का अध्ययन नहीं है।” कहने का अर्थ यह है कि कार्यपालिका को संविधान से कुछ शक्तियाँ प्राप्त होती हैं तथा अन्य शक्तियाँ उसे दूसरे स्रोत द्वारा।

2 **व्यवस्थापिका (Legislature)** —जैसा कि ऊपर स्पष्ट किया जा चुका है कि कार्यपालिका को अपनी समस्त शक्तियाँ मविधान के द्वारा प्राप्त नहीं होती हैं। उसे जो शक्तियाँ प्राप्त होती हैं उनका स्रोत व्यवस्थापिका सभा है। व्यवस्थापिका सभा के द्वारा ही योजना तथा नीतियाँ निर्धारित होती हैं। इन नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए कार्यपालिका को प्रशासकीय शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं। यहाँ यह बताना आवश्यक है कि प्रशासकीय शाखा पर नियन्त्रण रखने के लिए अधिकार कार्यपालिका को दिये जाते हैं वे भी उसे व्यवस्थापिका से ही प्राप्त होते हैं।

3 **बजट पद्धति (Budgeting)** —प्रशासन पर नियन्त्रण रखने के लिए जो एक नई शक्ति व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका को प्राप्त होती है, वह बजट पद्धति में होती है। राज्य का कार्य धन के अभाव में नहीं चल सकता। प्रत्येक लोक-शासक का यह कर्तव्य है कि वह आर्थिक शासन की व्यवस्था करे। आर्थिक शासन की सुव्यवस्था के लिए ही आधुनिक राज्यों में बजट पद्धति को अपनाया गया है। बजट कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका दोनों के सहयोग में तैयार किया जाता है। कार्यपालिका प्रत्येक विभाग के आय-व्यय का लेखा माँगती है। सब विभागों के आय-व्यय के ब्यौरे को मकलित कर कार्यपालिका वार्षिक बजट व्यवस्थापिका में प्रस्तुत करती है तथा उसे पास करने का अनुरोध करती है। व्यवस्थापिका सभा बजट को पास करने का कार्य करती है, परन्तु इसमें भी महत्वपूर्ण कार्य कार्यपालिका करती है। ये महत्वपूर्ण कार्य हैं—करो को वसूल करना, प्राप्त धनराशि का उचित मदे में व्यय करना आदि। इस प्रकार राजकीय पर अधिकार रखकर कार्यपालिका प्रशासन को अनुशासित करती है।

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि कार्यपालिका को प्रशासनिक अधिकार मविधान, व्यवस्थापिका तथा बजट पद्धति से मिलते हैं।

कार्यपालिका में प्रशासकीय सत्ता होने से लाभ

आधुनिक प्रजातान्त्रिक युग में व्यवस्थापिकाओं के कार्य बढ़ने ही जा रहे हैं। उन्हें कानून को पारित करने से ही फुरसत नहीं मिलती। अतः प्रशासकीय शाखा पर नियन्त्रण तथा निर्देशन का कार्य इस सत्ता को नहीं दिया जा सकता। यदि यह कार्य न्यायपालिका को दिया जाए, तो न्याय धीरे-धीरे प्रशासन दोनों में चुटियाँ उत्पन्न होने की तीव्र सम्भावना बनी रहेगी। अतः मैं यह उचित समझा गया है कि प्रशासन को निर्देश तथा नियन्त्रण करने का कार्य कार्यपालिका को दिया जाना चाहिये। जो लोग इस बात को मानते हैं कि कार्यपालिका के पास प्रशासकीय अधिकार होने चाहिये, वे उसके निम्न लाभ बताते हैं—

(क) कार्यपालिका में प्रशासकीय सत्ता के होने का प्रथम लाभ यह है कि लोक-संमन्चारियों एवं जनता के प्रतिनिधियों के बीच सम्बन्ध स्थापित करने का एक साधन प्राप्त हो जाता है। इससे यह लाभ होता है कि जन-कल्याण के कार्यों में

विलम्ब नहीं हो पाता। जनता अपने प्रतिनिधियों में लोक-प्रशासन के सम्बन्ध में सब प्रकार की सूचना पाती रहती है। प्रशासकीय अधिकारियों की भ्रष्टियों को भी जनता अपने प्रतिनिधियों को बताती रहती है, जिससे उनके कार्यों की आलोचना व्यवस्थापिका में होती रहती है। आलोचना के भय के कारण कर्मचारीगण जन-विरागी कार्यों से स्वयं को दूर रखते हैं।

(ख) प्रशासकीय मन्त्रा कार्यपालिका को देने का दूसरा लाभ यह होता है कि प्रशासकीय कर्मचारी स्वच्छाचारी नहीं बन सकते। इस व्यवस्था के द्वारा कार्यपालिका को लोक-कर्मचारियों के कार्यों की देख-रेख करने का तथा उन पर नियन्त्रण रखने का अधिकार प्राप्त हो जाता है। इस प्रकार प्रशासकीय कर्मचारियों में यह भय बना रहता है कि अनुचित या अवैधानिक कार्य करने पर उन्हें दण्ड दिया जा सकता है। प्रशासन को गतिवता के लिए इस प्रकार का भय होना आवश्यक है।

(ग) कार्यपालिका के पास प्रशासकीय अधिकारों के होने का तीसरा लाभ यह है कि राज प्रशासन के अन्तर्गत उनके विभाग होते हैं। कार्यपालिका इन सभी विभागों की देख-रेख रखती है। वर्तमान समय में विरोधीकरण तथा विवेकीकरण की बड़ी माँग बढ़ती जा रही है। प्रत्येक विभाग एक-दूसरे में पृथक् तथा स्वतन्त्र रहना चाहता है। इस तनावपूर्ण स्थिति में एक मुदुद कार्यपालिका इन विभागों में एकता स्थापित करने का काम कर सकती है।

(घ) कार्यपालिका, व्यवस्थापिका एवं प्रशासकीय न्यायाई सामंजस्य तथा सहयोग की स्थापना करती है। कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा प्रशासकीय कर्मचारियों के बीच ऐसी कड़ी है जो शासन की शृंखला को मजबूत बनाती है। कार्यपालिका प्रशासकीय कर्मचारियों को व्यवस्थापिका द्वारा निर्धारित कार्यों को लागू करने के आदेश देती है। इसमें व्यवस्थापिका तथा प्रशासकीय कर्मचारियों में सहयोग उत्पन्न होता है। इस सहयोग उत्पन्न करने में कार्यपालिका की महत्वपूर्ण भूमिका होती है। अतः कार्यपालिका में प्रशासकीय मन्त्रा गोपने में शासन में एकता स्थापित होती है।

(ङ) कार्यपालिका में प्रशासकीय मन्त्रा होने का एक और लाभ यह है कि विभिन्न प्रशासकीय विभागों का एकीकरण सम्भव हो सकता है। कार्यपालिका विभिन्न प्रशासकीय विभागों में सहयोग स्थापित रखती है और उनमें सपरि उत्पन्न नहीं होने देती। यदि किसी कारण-वशा सपरि हो भी जाए तो उसको दूर या समाप्त भी कार्यपालिका ही करती है। अतः कार्यपालिका ही शासन का एक ऐसा षग है जो लोक-प्रशासन में एकीकरण कर सकता है।

(च) कार्यपालिका को प्रशासकीय गतिवता देने का अन्तिम लाभ यह है कि यह कार्यपालिका वजह द्वारा प्रत्येक शासन में आविष्क निगुणता प्राप्त करने का प्रयास चल रहा है। कार्यपालिका प्रत्येक विभाग का आय-व्यय उसी विभाग के कर्मचारी के

जनवादी है। इन सब धारणाओं के अन्तर्गत जो सम्मिलित कर कार्यपालिका करना वारिष्क बजट व्यवस्थापिका के सम्मुख प्रस्तुत करनी है। जनता को हमसे पता चलता है कि उन सब के रूप में जो धन दिया गया है, उसका उचित प्रयोग हुआ है या नहीं।

उपरोक्त विवरण का यह अर्थ नहीं है कि कार्यपालिका का प्रशासकीय क्षेत्र में अनियमित गतिविधि प्रदान कर देनी चाहिए। कुछ विद्वानों की दृष्टि धारणा है कि यदि कार्यपालिका का अधिक शक्ति दी जाती है तो प्रशासन में व्यवस्था उत्पन्न हो जायेगी तथा निरकुशलता पैदा हो जायेगी। ऐसी व्यवस्था में राज्य के शासन का रूप अपने जनतान्त्रिक लक्षण का त्याग कर आधिनायकवाद (Dictatorship) की ओर अग्रसर हो सकता है। इसके अतिरिक्त कार्यपालिका जैम-जैमे निरकुशल होती जाती है, जैसे जैसे प्रशासन में निष्पत्ति आती जाती है। डॉ० टाट का कथन है कि प्रशासकीय शक्तियों के अभाव में कार्यपालिका के द्वारा में न होकर एक बोट के द्वारा में होती चाहिए, जिसका एक सदस्य बनना हो। परन्तु उस विचार का स्वागत नहीं किया गया है। फिर भी अनुभव यह प्रतीत है कि कार्यपालिका अनियमित हो तो स्पष्टतावादी बन सकती है। डिक्टर तथा सुभोदनी इसके उदाहरण हैं।

इन प्रकार यह स्पष्ट है कि प्रशासकीय तथा कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका दोनों में निहित शक्ति चाहिए।

कार्यपालिका के सम्बन्ध में नया दृष्टिकोण (New Attitude for Executive)

आधुनिक ज्ञान में कार्यपालिका के कार्यों के सम्बन्ध में एक नया दृष्टिकोण का प्रारम्भ हुआ है जिसके अनुसार विद्वानों का मत है कि एक शक्तिशाली कार्यपालिका प्रशासन की अनेक त्रुटियाँ जो दूर करने में सफल हो सकती है। इस दृष्टिकोण के कारण ही आज प्रत्येक देश कार्यपालिका के द्वारा जो मजबूत करने में गया हुआ है। कुछ देशों में हम मनोवृत्ति के अनुकूल कार्यपालिका को अधिक अधिकार दिये गये हैं। कार्यपालिका की उदारी हुई शक्ति में लोकतन्त्र (Democracy) के लिए एक समस्या का रूप धारण कर लिया है। इंग्लैंड में मन्त्रिमण्डल की मता में वृद्धि होने से मगदीय सर्वोच्चता (Parliamentary Sovereignty) को धक्का लगा है। इन कमी-कमी लोकतन्त्र के मन्त्रिमण्डल के लिए तानाशाह (Dictator) की मजा देने में भी नहीं चूकते। मगदीय व्यवस्था में ही कार्यपालिका को अधिक शक्ति प्रदान करने का विचार नहीं पतना प्रविष्ट अर्थशास्त्रिक व्यवस्था में भी यह बात दर्शने का मित रही है। मयूक्त राज्य अमेरिका में भी राष्ट्रपति, जो मुख्य कार्यपालिका है, उसे विस्तृत अधिकार सौंपने का विचार जोर पकड़ता जा रहा है। वहाँ लोगों का विचार है कि राष्ट्रपति को लोक-प्रशासन का सामान्य प्रबन्धक (General Manager)

बना दिया जाय। इस मनोवृत्ति का विकास न केवल राष्ट्रीय स्तर पर ही देने की मिलता है वरन् स्थानीय स्तरों (Local Levels) पर भी इसकी छाप स्पष्ट दिखाई दे रही है।

भारत में भी नये सविधान में कार्यपालिका को मधेष्ट शक्ति प्रदान की गई है। यही कारण है कि महत्त्वपूर्ण पदों की नियुक्ति का अधिकार मुख्य कार्यपालिका को दिया गया है। भारत में राष्ट्रपति संकटकालीन स्थिति में नानाशाह की तरह कार्य कर सकता है। प्रान्तों या राज्यों में भी कार्यपालिका की ऐसी ही स्थिति है। वे अपना सामान्य सङ्कलन में मनमाने तरीके से बला रखने में समर्थ हैं। विलोबी के अनुसार, "यह देखा प्रसन्नता होती है कि दोनों ही सरकारें—राष्ट्रीय तथा प्रान्तीय, एक सामान्य प्रबन्धक के रूप में कार्य करें, इस बात का एक विशेष घान्दोलन कम पडा है तथा इससे परिणाम भी निकल रहे हैं। कार्यपालिका को वर्तमान तथा उत्तरदायित्व सीपे जा रहे हैं, जिनमें वह अधिकार पाकर उन उत्तरदायित्वों को निभा सके।"

इस मनोवृत्ति के विकास के कारण कुछ लोगों को यह भय है कि इससे प्रजातान्त्रिक विचारों का हनन होगा। उनका विचार है कि प्रजातान्त्रिक विचार के लिए यह आवश्यक है कि प्रशासनिक सत्ता कार्यपालिका प्रथम मुख्य कार्यपालिका को न दी जाकर व्यवस्थापिका को दी जाए। परन्तु यह विचार अधिक उपयुक्त नहीं जान पड़ता। इसके विपरीत यदि कार्यपालिका को प्रशासनिक सत्ता सौंप दी जाए और उस पर व्यवस्थापिका का नियन्त्रण (Legislative Control) रखा जाय तो लोक-द्वन्द्व तथा प्रजातान्त्रिक दोनों की रक्षा सम्भव है। प्रशासन की बढ़ती हुई बटिनाइयाँ तथा जटिलता को देखते हुए भी यह उचित है कि कार्यपालिका को प्रशासनिक सत्ता प्रदान की जाए। विलोबी तथा वुड (T W F. Willoughby and L.D White) दोनों का यह विचार है कि मुख्य कार्यपालिका को ये सभी शक्तियाँ प्रदान कर दी जाए जो किसी भी व्यापारिक संगठन (Business Organisation) के सामान्य प्रबन्धक (General Manager) को प्राप्त होती हैं।

सामान्य प्रबन्धकीय पद्धति की विशेषताएँ

(Characteristics of General Administrative System)

इसमें पहले कि हम कार्यपालिका का प्रशासन में एक सामान्य प्रबन्धक के रूप में अध्ययन करें, यहाँ यह आवश्यक प्रतीत होता है कि हम सामान्य प्रबन्धकीय पद्धति का माध्यम ज्ञान प्राप्त कर लें। इस प्रकार की पद्धति की मुख्य विशेषताएँ निम्न हैं—

(1) सार्वभौमिक पद्धति में कार्यपालिका के अन्तर्गत अनेक विभाग पाये जाते हैं। इन विभागों का संगठन कार्यपालिका की सुविधा के लिए किया जाता है। इस प्रबन्ध में प्रशासनिक सत्ता की देगा कार्यपालिका से व्यवस्थापिका की ओर जाती है।

(2) सामान्य प्रबन्धकीय पद्धति में कार्यपालिका की गति सर्वोच्च होती है। समस्त कर्मचारी मुख्य कार्यपालिका के प्रत्यक्ष आधीन होते हैं। लोक-कर्मचारियों की नियुक्ति, पदोन्नति, पदच्युति तथा परिवर्तन का दायित्व उन्हीं में निहित है। जैसा कि पहले ही स्पष्ट किया जा चुका है कि निम्न कर्मचारियों की नियुक्ति, पदोन्नति तथा पदच्युति का अधिकार विभागाध्यक्ष को द दिया जाता है। मुख्य कार्यपालिका के पास विभागाध्यक्षों की नियुक्ति, पदोन्नति तथा पदच्युति के अधिकार होने हैं।

(3) कार्यपालिका का सीधा सम्बन्ध व्यवस्थापिका के साथ होता है। वह कार्यपालिका पर नियन्त्रण भी रखती है। परन्तु व्यवस्थापिका का प्रशासकीय विभागों के साथ सीधा सम्बन्ध नहीं होता। कार्यपालिका ही प्रशासकीय विभागों के सम्बन्ध की रिपोर्ट व्यवस्थापिका में प्रस्तुत करती है और वह ही उसके प्रति उत्तरदायी होती है। विभागाध्यक्ष व्यवस्थापिका के साथ कोई सीधा सम्बन्ध नहीं रख सकते हैं और न ही व्यवस्थापिका उनको कोई सीधा आदेश दे सकती है। जो कुछ व्यवस्थापिका करना चाहती है वह कार्यपालिका के द्वारा ही करना होता है।

सामान्य प्रबन्धक के रूप में मुख्य कार्यपालिका के प्रशासकीय कर्तव्य (Administrative Duties of Chief Executive as General Manager)

लूथर गुलिक ने सामान्य प्रबन्धक के रूप में मुख्य कार्यपालिका के प्रशासकीय कर्तव्य की व्याख्या अपने सूत्र 'पोस्टकोर्ब' (POSDCORB) में की है। 'पोस्टकोर्ब' शब्द की रचना कुछ अंग्रेजी शब्दों के पहले अक्षरों में मिलकर हुई है। इस सूत्र की विस्तार में विवेचना हम पहले ही कर चुके हैं। यहाँ इतना ही बताना आवश्यक होगा कि इस सूत्र के अनुसार मुख्य कार्यपालिका का कार्य योजना बनाना, संगठन करना, कर्मचारियों की नियुक्ति करना, निदेशन देना, समन्वय करना, विज्ञप्ति देना तथा बजट तैयार करना है।

लूथर गुलिक (Luther Gulhick) के प्रतिरिक्त एल० डी० ह्वार्ट (L. D. White) ने भी मुख्य कार्यपालिका के कार्यों पर प्रकाश डाला है। उसके अनुसार सामान्य प्रबन्धक के रूप में मुख्य कार्यपालिका के निम्न कर्तव्य हैं—

1. प्रशासकीय नीति का निर्धारण (Formulation of Administrative Policy):—साधारणतया प्रशासकीय नीतियाँ व्यवस्थापिका सभा द्वारा निर्धारित की जाती हैं। परन्तु वास्तविकता इस बात में है कि व्यवस्थापिका नती सम्पूर्ण नीतियाँ बनाने में सफल हो सकती है न ही यह बाध्यकारी तथा आवश्यक है। व्यवस्थापिका तो केवल सामान्य रूप देना बनानी है, परन्तु अन्य बातें तय करना कार्यपालिका का कार्य है। प्रशासकीय अधिकारियों को कई प्रकार की कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। इन कठिनाइयों को लेकर वे कार्यपालिका के पास जाते हैं तथा कार्यपालिका व्यवस्थापिका द्वारा निश्चित मार्गों में उनका समाधान खोजती है। डॉ० एम० पी० शर्मा

(M. P. Sharma) का विचार वहाँ बताना उचित होगा। उनके अनुसार, "स्वभाव से ही कार्यपालिका को लोक-प्रशासन के कार्यों में बायीं भाग लेना पड़ता है। वास्तव में, कार्यपालिका ही नीति निर्धारण का कार्य करती है, क्योंकि व्यवस्थापिका प्रशासकीय क्षेत्र के सम्पूर्ण कार्यों को पूर्ण नहीं करती, अधिक कार्य कार्यपालिका की दृष्टि पर ही छोड़ दिये जाते हैं। इस क्षेत्र में वह अपनी नीति का निर्माण स्वयं करती है।"

2. आवश्यक आदेश तथा निर्देश देना (To Issue Direction and Command):—मुख्य कार्यपालिका सामान्य प्रबन्धक के समान प्रशासकीय विभागों को आवश्यक विषयों पर आदेश व निर्देश देती है। मुख्य कार्यपालिका का यह कर्तव्य है कि वह यह देखे कि वादून समुचित तरीके से लागू किये जा रहे हैं या नहीं और सरकार का प्रत्येक अभिकरण (Agency) तथा विभाग (Department) ठीक प्रकार से कार्य कर रहा है या नहीं। निर्देश तथा आदेश देकर कार्यपालिका प्रशासन का नेतृत्व करती है। वैसे विभागीय आदेश विभागाध्यक्ष के द्वारा दिये जाते हैं, परन्तु विशेष व मूल बातों पर विभागाध्यक्ष को कार्यपालिका से सीधे आदेश व निर्देश प्राप्त होते हैं। इन आदेशों तथा निर्देशों के द्वारा ही कार्यपालिका प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है। अपने आदेशों का पालन कराना प्रत्येक सफल कार्यपालिका का कार्य है।

3 समन्वय करना (To Co-ordinate):—मुख्य कार्यपालिका का सामान्य प्रबन्धक के रूप में यह कर्तव्य है कि विभिन्न विभागों में परस्पर समन्वय तथा सहयोग बना रहे। लोक-प्रशासन में जहाँ बहुत सारे विभाग होते हैं, वहाँ कार्य क्षेत्र को लेकर विभिन्न विभागों में मतभेद उत्पन्न हो सकता है। इस मतभेद को दूर करना तथा एक-दूसरे में समन्वय करना कार्यपालिका का ही कार्य माना गया है। वास्तव में प्रशासन की सफलता इसी बात में निहित है कि विभिन्न विभागों में समन्वय बना रहे तथा एक-दूसरे के कार्य क्षेत्र में टकराव न हो। यह तभी सम्भव हो सकता है जबकि कार्यपालिका योग्य, कुशल एवं प्रभावशाली हो। इसके अतिरिक्त विभिन्न विभागों में समन्वय स्थापित करने के लिए कार्यपालिका अन्तर्विभागीय समितियाँ (Inter Departmental Committees) का निर्माण कर सकती है तथा सम्पर्क अधिकारी (Liaison Officer) की नियुक्ति कर सकती है। विभिन्न विभागों में समुचित समन्वय के लिए वह अनेक अन्तर्विभागीय कक्षों की स्थापना करती है।

4. संगठन के विस्तृत रूप का निश्चय करना (To Determine the Details of the Organization)—व्यवस्थापिका अपने वास्तव तथा नीतियों को लागू करने के लिए विभिन्न प्रकार के संगठनों जैसे विभागों (Departments), ब्यूरो (Bureaus), निगमों (Corporations), आयोगों (Commissions), कार्यालयों (Offices) आदि की रचना करती पढ़ती है। व्यवस्थापिका इनके वास्तव

है। वास्तव में सौख-प्रशासन कार्यपालिका का एक अंग है और इसे हम वर निरीक्षण तथा नियन्त्रण करने का पूर्ण अधिकार प्राप्त है।

7 वित्तीय प्रशासन की व्यवस्था करना (Management of Finance) — कार्यपालिका का सबसे महत्वपूर्ण कार्य है— धाय-व्यय या व्योग (बजट) तैयार करना। प्रशासन को चलाने के लिए धन की आवश्यकता होती है। कार्यपालिका धन की प्राप्ति के माध्यम तथा उसके विभिन्न विभागों में वितरण का कार्य भी करती है। धाय-व्यय का व्योग तैयार कर यह उस व्यवस्थापिका के सम्मुख पाम करने हेतु प्रस्तुत करती है। विभागों पर धन को नियन्त्रित करने का कार्य भी कार्यपालिका के द्वारा ही सम्पादित किया जाता है। प्रशासनिक स्थिति या मकट काल में कार्यपालिका की वित्तीय शक्तियों में वृद्धि हो जाती है। यह मह्य है कि धार्थिक प्रशासन पर व्यवस्थापिका का अन्तिम रूप में नियन्त्रण होता है, परन्तु यह भी मह्य है कि कार्यपालिका को हम सम्बन्ध में कम अधिकार प्राप्त नहीं है।

8 अध्यादेश जारी करना (To Issue Ordinances) — साधारणतया सभी राज्यों में मुख्य कार्यपालिका को अध्यादेश जारी करने का अधिकार प्राप्त होता है। जब व्यवस्थापिका का मंत्र नहीं चलता है और ऐसी आवश्यकता उत्पन्न हो जाए जिसमें किसी विशेष प्रकार के कानून की आवश्यकता हो, तो मुख्य कार्यपालिका अध्यादेश जारी कर सकती है। भारत में राष्ट्रपति, जो कि मुख्य कार्यपालिका है, उनके इस प्रकार के अधिकार प्राप्त है। यहाँ मकटकालीन स्थिति (Emergency) में राष्ट्रपति चाहें तो अध्यादेश जारी कर सम्पूर्ण देश या उसके किसी भाग का शासन अपने हाथ में लेने की घोषणा कर सकता है।

9 जन-सम्पर्क स्थापित करना (Management of Public Relations):— यह सर्वविदित है कि सौख-प्रशासन का सम्बन्ध जन-साधारण के साथ बहुत दृढ़ है। अतः मुख्य कार्यपालिका के लिए यह आवश्यक है कि वह प्रजागर्षित शक्तियों तथा उसके उद्देश्य में जनता को मूर्चित रखे। मुख्य कार्यपालिका इस कार्य को जन-सम्पर्क विभाग की स्थापना करके करता है। इसके अतिरिक्त मुख्य कार्यपालिका अध्यादेश जारी कर सकती है। भारत में राष्ट्रपति जो कि मुख्य कार्यपालिका है समाचार-पत्रों (News-papers) तथा आवाजवाणी स्टेशनों (Radio-Station) आदि माध्यमों के द्वारा जनता का सम्पर्क के शक्तियों तथा शक्तियों के सम्बन्ध में मूर्चित करता है। ऐसा करना कार्यपालिका के लिए अनिवार्य आवश्यक है कि प्रशासन के प्रति लोगों में सन्तुष्टि उत्पन्न होना ही जाए।

10 नियोजन (Planning)— मुख्य कार्यपालिका का अनन्यार्थिक नियोजन करना भी है। नियोजन प्रत्येक कार्य में पूर्व की स्थिति है। कार्य का करन में पूर्व हम उसके लिए में सौखन है, कार्यपालिका करने के सम्बन्ध में रूप-रेखा तैयार करती है, यही नियोजन है। प्रशासन का सम्बन्ध 'क्या' और 'कैसे' (What and How) दोनों में है। 'कैसे' में नियोजन सम्मिलित है। कार्यपालिका अपने प्रत्येक कार्य करने

में पूर्ण नियोजन करता है। कार्यपालिका की सफलता नियोजन पर भी निर्भर करती है।

उपर्युक्त विवरण में यह स्पष्ट करने का प्रयत्न किया गया है कि मुख्य कार्यपालिका का स्थान कैसा ही है जैसा कि एक बड़े व्यवसाय में सामान्य प्रबन्धक का होता है। परन्तु यह जान लेना आवश्यक है कि सामान्य प्रबन्धक के पास उतने अधिकार नहीं हों, जितने कि किसी देश की कार्यपालिका के पास होंगे हैं। सामान्य प्रबन्धक पर बोर्ड ऑफ़ टाइरेक्टर्स (Board of Directors) का बड़ा नियन्त्रण होता है। इसके विपरीत व्यवस्थापिका या कार्यपालिका पर इतना बड़ा नियन्त्रण नहीं होता। इसके अतिरिक्त सामान्य प्रबन्धक बोर्ड ऑफ़ टाइरेक्टर्स का नोकर होता है और उसे जब चाह तब हटाया जा सकता है। परन्तु व्यवस्थापिका कार्यपालिका को इतनी आगामी में नहीं हटा सकती है। अधिकतर देशों में कार्यपालिका तानाशाह बन जाती है और सरकार के दूसरे प्रेम उसने केवल बनकर रहते हैं।

यहाँ यह बात देना भी उचित है कि कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति नाममात्र के लिए उत्तरदायी है। जब तक कार्यपालिका या मन्त्रिमण्डल बहुमत दल का प्रतिनिधित्व करता है और जब तक उसका दल बहुमत में रहता है, वह व्यवस्थापिका की कोई चिन्ता नहीं करता। यह वास्तव में व्यवस्थापिका को नियन्त्रण में रखती है। इस सम्बन्ध में भारतवर्ष की कार्यपालिका का उदाहरण दिया जा सकता है, जो अपने बहुमत के आधार पर जन-हित के विरुद्ध भी कार्य कर सकती है। इतने पर भी मुख्य कार्यपालिका के बहुत से कार्य ऐसे हैं जो सामान्य प्रबन्धक के कार्यों से मिलते हैं। अतः इसी आधार पर विद्वान लोग मुख्य कार्यपालिका को सामान्य प्रबन्धक ही मानते हैं।

भारत में कार्यपालिका के कार्यालय का संगठन

(Organization of the Office of the Executive in India)

भारत ने गणनीय शासन-व्यवस्था को अपनाया है। भारत में कार्यपालिका या मन्त्रिमण्डल के कार्य-सम्पादन के लिए समितियाँ तथा सचिवालय की व्यवस्था की गई है। इंग्लैंड में भी इसी प्रकार की व्यवस्था है। मुख्य समितियाँ एवं सचिवालय का विवरण निम्न प्रकार है—

(1) समितियाँ —मन्त्रिमण्डल की महायता हेतु भारत में अनेक समितियों का गठन किया गया है, जिनमें मुख्य निम्नलिखित हैं—

(क) प्रतिरक्षा समिति (Defence Committee)—देश में शांति, सुव्यवस्था तथा सुरक्षा से सम्बन्धित गमस्त मामलों की व्यवस्था के लिए प्रतिरक्षा समिति का गठन किया गया है।

(ख) संयुक्त नियोजन समिति (Joint Planning Committee)—देश में अनेक जन-कल्याण योजनाओं का निर्माण करना तथा मन्त्रिमण्डल को इस सम्बन्ध में परामर्श देने का कार्य इस समिति का है।

(ग) आर्थिक समिति (Economic Committee)—अर्थ सम्बन्धी मामलों में मन्त्रिमण्डल को परामर्श यह समिति देती है। इसके साथ ही यह समिति आर्थिक समस्याओं का अध्ययन करती तथा उनके निराकरण के उपाय सोचने का कार्य करती है।

(घ) विदेशी मामलों की समिति (Foreign Affairs Committee)—विदेशों में सम्बन्ध स्थापित करने तथा विदेशी मामलों की निपटारा के कार्य इस समिति को दिये गये हैं।

(ङ) मन्त्रिमण्डल की उप-समिति (Cabinet Sub-Committee)—यह समिति मन्त्रिमण्डल की एक शाखा के रूप में कार्य करती है। महत्वपूर्ण विषयों पर इन निष्कर्षों के उपायों का सोचती है।

(2) सचिवालय तथा उसका मण्डल (Secretariat and its Organization) — मन्त्रिमण्डल को सहायता तथा परामर्श देने के लिए एक सचिवालय भी होता है। इस सचिवालय का कार्य समस्त कार्यालयों के ज्योरे तैयार करना तथा उन्हें सुगम बनाना है। सचिवालय का मण्डल निम्न प्रकार में किया जाता है—

(क) प्रधान सचिवालय (Main Secretariat)—इसका अध्यक्ष एक सचिव होता है। उसकी सहायता के लिए मुख्य सचिव, एक उप-सचिव, चार सहायक सचिव एक एक अनुभाग अधिकाारी होते हैं। प्रधान सचिवालय के कार्यों को निम्न शाखाओं में विभक्त किया गया है—

(ख) मन्त्रिमण्डल शाखा (Cabinet Branch)

(ग) समन्वय शाखा (Co-ordination Branch)

(ङ) प्रशासन शाखा (Administrative Branch)

(च) सामान्य शाखा (General Branch)

(ख) मण्डल तथा प्रणाली विभाग (Organization and Method Division)—आरम्भ में इसका निर्माण सन् 1954 में किया गया था। इस विभाग का कार्य है, समस्त सम्बन्धित विभागों, कार्यालयों तथा मन्त्रालयों में पाई जाने वाली त्रुटियों को सुधारना। इन कार्यों में विलम्ब हो जाता है, उनमें विलम्ब के कारणों को सोचना तथा कार्यसुगमता में बाधा बनने को हटाना इसी विभाग का कार्य है। एक निदेशक तथा एक उप-निदेशक इस विभाग के कार्य को चलाने के लिए नियुक्त किये जाते हैं।

(ग) सैनिक शाखा (Military Wing)—यह शाखा सुरक्षा समिति में सम्बन्धित है। इस शाखा का उन सब विभागों के साथ सम्बन्ध है जो सैनिक तथा वायु सुरक्षा का कार्य करते हैं।

(घ) आर्थिक शाखा (Economic Wing)—सचिवालय का यह प्रथम मन्त्रिमण्डल की आर्थिक समस्याओं में सम्बन्ध रखता है। उत्पादन तथा वितरण आदि की समस्याओं भी इसी शाखा में सम्बन्धित रहती है।

इंग्लैंड में मन्त्रि-परिषद् सचिवालय (Cabinet Secretariat in England)

इंग्लैंड में मन्त्रिमण्डल की सहायता के लिए मन्त्रिपरिषद् समितियाँ (Cabinet Committees) तथा मन्त्रिपरिषद् सचिवालय (Cabinet Secretariat) हैं। मन्त्रिपरिषद् समितियाँ दो प्रकार की होती हैं—(1) स्थायी समितियाँ (Standing or Permanent Committees) तथा अल्पकालीन समितियाँ (Ad-Hoc Committees)। ये समितियाँ मन्त्रिपरिषद् के सम्मुख एक अर्द्ध-निर्दिष्ट नीति प्रस्तुत करती हैं। ये विभागीय कठिनाइयों तथा मतभेदों का दूर कर सकती हैं। प्रतिरक्षा (Defence), आर्थिक मामला (Economic Affairs) तथा विधान (Legislation) के लिए बड़ी पर महत्वपूर्ण मन्त्रिपरिषद् समितियाँ हैं।

इन समितियों तथा मन्त्रिपरिषद् के कार्यों की सहायता के लिए मन्त्रिपरिषद् सचिवालय (Cabinet Secretariat) की स्थापना की गई है। यह सचिवालय मन्त्रिपरिषद् की बैठकों के लिए कार्य-सूची (Agenda) आदि तैयार करने का कार्य करता है। यह मन्त्रिपरिषद् के निर्णय आदि के रिकार्ड (Record) को सुरक्षित रखता है। आयोग्यता पत्रों पर कोई भी सचिवालय में रिकार्डों को भेजा सकता है।

सं० रा० अमेरिका में राष्ट्रपति को सहायता
(Staff Assistance to the President in U S A)

सं० रा० अमेरिका में राष्ट्रपति मुख्य कार्यपालिका है। उसको विभिन्न प्रकार के कार्यों को करना होता है। उसकी सहायता के लिए प्राणामनिक सहायक होता है जिनमें मुख्य हैं— व्हाइट हाउस कार्यालय (White House Office), ब्यूरो ऑफ बजट (Bureau of Budget), आर्थिक सलाहकार परिषद् (Council of Economic Advisers), राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद् (National Security Council), केन्द्रीय गुप्तचर अभिकरण (Central Intelligence Agency), राष्ट्रीय वैमानिक एवं अन्तरिक्ष परिषद् (National Aeronautics and Space Council) तथा मिश्रित एवं प्रतिरक्षा सामरन्धी कार्यालय (Office of the Civil and Defence Mobilisation)। इन अभिकरणों के नाम से ही उनके सम्बन्धित कार्यों का ज्ञान हो जाता है। ये अभिकरण राष्ट्रपति को उसके कानों में सहायता प्रदान करते हैं।

सफल प्रणामक के गुण

(Qualities of a Successful Executive)

नोक-प्रणामन के विद्वान प्रायः यह प्रश्न करते हैं कि सफल कार्यपालिका में कौन-कौन से गुण होने चाहिए। उस सम्बन्ध में कोई गुणों की सूची नहीं बनाई जा सकती। भिन्न-भिन्न विद्वानों ने सफल कार्यपालिका के भिन्न-भिन्न गुण बताये हैं। अतः सर्वसम्मत गुणों को निर्दिष्ट नहीं किया जा सकता। फिर भी कुछ ऐसे गुण हैं जो अनिवार्य रूप से मुख्य कार्यपालिका में होने चाहिए, जिनके अभाव में उसका सफल होना कठिन और संदेहपूर्ण हो सकता है। ये गुण अग्रलिखित हैं—

(1) **सबल व्यक्तित्व (Strength of Personality)**—कार्यपालिका के लिए यह आवश्यक है कि उसका व्यक्तित्व सबल, प्रभावशाली व मनुलित होना चाहिए। दूरदर्शिता, कार्यकुशलता, प्रयोजनों की स्वतंत्रता, कार्य में रुचि आदि सबल व्यक्तित्व के लक्षण हैं। सन्तुलित व्यक्तित्व में कार्य करने की इच्छा, झूठ, कपट, चालवाजी का प्रयोग न करना, कार्य में उत्साह का प्रदर्शन, विडम्बित्वापन का न होना, समस्याओं में सामना करने की क्षमता आदि सम्मिलित हैं। मुख्य कार्यपालिका इन्हीं गुणों में मवान बनती है और अपने सहयोगियों में विश्वास जागृत करती है। इसके विपरीत इन गुणों के अभाव में कार्यपालिका को चित्तनी ही बानूनी और औपचारिक बनित्या बंधी न प्रदान कर दी जाएँ, वह कभी भी सबल नहीं बन सकती।

(2) **नेतृत्व (Leadership)**—सफल कार्यपालिका में दूसरा महत्त्वपूर्ण गुण उसका नेतृत्व है। नेतृत्व केवल याकापटुता तथा गुन्दर एव प्रभावकारी तरीके में अपने विचारों को व्यक्त करने की कला नहीं है, यद्यपि ये दोनों उसके महत्त्वपूर्ण लक्षण हैं। नेतृत्व में इनमें भी बढ़ कर कई बातों का समावेश है। नेतृत्व की परिभाषा करना सरल नहीं है। नेतृत्व लोगों को प्रभावित करने की क्रिया है (Leadership is the activity of influencing people)। नेतृत्व मानवीय सम्बन्धों में सधुम्ना उत्पन्न करने की क्षमता को कहते हैं। नेतृत्व प्रशासन तथा जनता के बीच भावार्थक एकता उत्पन्न करने की रहस्यमय कला है। साधारण शब्दों में, नेतृत्व दूसरों में कार्य कराने की कला है। इससे लोगों को सामूहिक लक्ष्य प्राप्त करने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है। मुख्य कार्यपालिका अपने उद्देश्यों की पूर्ति जनसहयोग के बिना नहीं कर सकती। सफल नेतृत्व ही उनका सहयोग प्राप्त कर सकता है।

(3) **प्रशासनिक योग्यता (Administrative Ability)**—मुख्य कार्यपालिका में प्रशासन को सफल बनाने की योग्यता होनी चाहिए। निर्णय लेने की क्षमता, प्रशासकीय समस्याओं की सुलभाने की शक्ति, समन्वयियों का सहयोग प्राप्त करने की क्षमता आदि प्रशासनिक योग्यता कहलाती हैं। कुछ विद्वान प्रशासनिक योग्यता को जन्मगत (Natural) मानते हैं जबकि दूसरे लोगों का विश्वास है कि यह क्षमता अनुभव तथा प्रशिक्षण (Training) में प्राप्त की जा सकती है। जो कुछ भी हो, यह स्वीकार करना होगा कि प्रशासन में सफलता प्राप्त करने के लिए सामान्य तौर पर इन्हीं गुणों की आवश्यकता होती है, जो जीवन के दूसरे क्षेत्रों में आवश्यक होते हैं।

संवे तो सफल प्रशासन के सम्बन्ध में कोई सर्वमान्य गुणों की सूची नहीं बनाई जा सकती फिर भी कुछ विद्वानों ने महत्त्वपूर्ण गुणों का वर्णन किया है। फ्रिडरिच मरीटस ने निम्न गुण बताये हैं।

- (i) हौसमुख व्यक्तित्व
- (ii) लोगों के साथ कार्य करने की कुशलता
- (iii) दीर्घ मही निर्णय करने की क्षमता
- (iv) समस्याओं को समझने की क्षमता, आदि।

भारत के प्रथम भारतीय गवर्नर जनरल तथा कुशल प्रशासक एव राजनीतिज्ञ श्री चक्रवर्ती राजगोपालाचारी ने सफल प्रशासक के निम्न गुण बताये हैं—

(i) चरित्रवान ।

(ii) सही निर्णय करने की क्षमता तथा आत्म-विश्वास ।

(iii) अधीन कर्मचारियों में अपने प्रति विश्वास उत्पन्न करने की क्षमता ।

(iv) मोच-गमभ्र कर निर्णय करना तथा उमसे पीछे न हटना ।

(v) सन्तुलित स्वभाव तथा मस्तिष्क ।

(vi) अपने अधीन कर्मचारियों में जनता के प्रति सेवा-भाव उत्पन्न करना ।

उक्त गुण प्रशासक या कार्यपालिका की सफलता के लिए आवश्यक हैं । इन गुणों से वह अपने अधीनस्थों को अपने साथ रख सकता है । किसी भी परिस्थिति का सामना कर सकेगा और प्रशासन को गति प्रदान कर सकेगा ।

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. मुख्य कार्यपालिका के प्रमुख कार्यों का वर्णन कीजिए तथा बताइए कि उमकी प्रशासकीय शक्ति के स्रोत कौन-कौन से हैं ?

Discuss the principal activities of Chief Executive and describe the main sources of his administrative powers.

2. मुख्य कार्यपालिका की प्रशासकीय शक्तियों के गुणों का वर्णन कीजिये ।

What are the merits of the administrative powers of the Chief Executive ?

3. एक सफल कार्यपालिका के गुणों का वर्णन कीजिए ।

Describe the qualities needed for a successful Executive

4. म० रा० अमेरिका, इंग्लैंड तथा भारत में मुख्य कार्यपालिका के कार्यालय के संगठन का वर्णन कीजिए ।

Describe the organisation of the office of the Chief Executive in U S A., England and India

5. "कार्यपालिका का मुख्य कार्य प्रशासन को नेतृत्व प्रदान करना है ।" इस कथन की समीक्षा कीजिए ।

"The most important function of the Executive is to give leadership to administration." Discuss.

6. सामान्य प्रबन्धक के रूप में मुख्य कार्यपालिका के कर्तव्यों का वर्णन कीजिये ।

Describe the duties of the Chief Executive as General Manager

लोक-प्रशासन तथा न्यायपालिका

(PUBLIC ADMINISTRATION AND THE JUDICIARY)

शासन का जो तीसरा महत्त्वपूर्ण अंग है उसे न्यायपालिका कहा जाता है। न्यायपालिका का प्रमुख कार्य नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करना है। लॉर्ड ब्राइस (Lord Bryce) ने एक स्थान पर लिखा है कि, "किसी शासन की श्रेष्ठता का पता लगाने के लिए उसकी न्याय-व्यवस्था की निपुणता में बढकर घोर कोई धक्को बमोटी नहीं है क्योंकि किसी और चीज में नागरिक की सुरक्षा और हितों पर इतना प्रभाव नहीं पड़ता, जितना उगवे इस ज्ञान में कि वह एक निश्चित, सीधे और निष्पक्ष न्यायशासन पर निर्भर रह सकता है।" शासन को चलाने के लिए जिस प्रकार कार्य-पालिका आवश्यक है, उसी प्रकार शासन की भाव एवं धर्याधारों की रोकथाम के लिए स्वतन्त्र न्यायपालिका आवश्यक है। एक विद्वान लेखक ने लिखा है—“देश की व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका की व्यवस्था चाहे कितनी ही सुन्दर क्यों न हो परन्तु यदि न्याय करने में पक्षपात किया जाता है या बिलम्ब होता है तो जनता का जीवन दुःखपूर्ण हो जावेगा।” इसी प्रकार न्यायपालिका का प्रशासन में महत्त्व बताते हुए प्रसिद्ध विद्वान् रौले (Rowle) ने लिखा है—“प्रत्येक सुव्यवस्थित सरकार में जनता और व्यक्तियों के अधिकारों के लिए न्यायपालिका का होना आवश्यक है, जो कि अधिकारों को निर्धारित करती है, अपराधियों को दण्ड प्रदान करती है, न्यायिक प्रशासन करती है एवं निर्दोष व्यक्ति की हानि अथवा बनातु अपहरण में रक्षा करती है।” (In every well organised government—with reference to the security both of public rights and private rights—it is indispensable that there should be a judicial department to ascertain and decide rights, to punish crimes, to administer Justice and to protect the innocent from injury and usurpation.)

न्यायपालिका का जो रूप आजपाया जाता है, वह संसदियों के अन्तर्गत विभाग का रूप है। स्वतन्त्र विभागों के साथ साथ न्याय-व्यवस्था में भी लगातार परिवर्तन होने रहे। प्राचीनकाल में शक्ति-विभाजन का सिद्धान्त (Separation of Powers) नहीं अपनाया जाता था। प्राचीन राज-पद्धति में कार्यपालिका और न्याय सम्बन्धी कार्य सम्मिलित होने थे। प्रारम्भिक राजा न्याय का स्रोत था (Fountain of Justice)।

वास्तव में राजा में ही, व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका निहित थी। उगम प्रत्येक शब्द कानून होता था। किन्तु धीरे धीरे यह अनुभव किया जाने लगा कि यदि न्याय सम्बन्धी एवं कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य एक व्यक्ति में निहित होने हैं तो न्याय प्राप्त नहीं किया जा सकता। इतिहास इस बात के उदाहरणों से भरा हुआ है कि विधि की व्याख्या और प्रशासन की शक्ति का केन्द्रीयकरण एक ही हाथ में होने में सदैव अत्याचार हुआ है। प्रत्येक नागरिक को कानून की स्थिर व्याख्या के भय के विरुद्ध अधिकतम रक्षा की आवश्यकता होती है। इसलिए एक पृथक् न्याय-सम्बन्धी अंग के बिना आधुनिक राज्य की कल्पना नहीं की जा सकती।

आधुनिक राज्यों में न्यायपालिका का स्वरूप प्राचीन न्याय-व्यवस्था से विच्युत भिन्न है। जन-जागरण से व्यक्तियों में स्वतन्त्रता, समानता तथा अधिकार भावना का उदय होना प्रारम्भ हुआ। जनता में जहाँ प्रजातन्त्र की स्थापना की भावना का उदय हुआ है, वहाँ न्याय की व्यवस्था में भी परिवर्तन करने पर जोर दिया गया। कार्यपालिका का न्याय के कार्यों में हस्तक्षेप अप्रजातान्त्रिक समझा जाने लगा। न्याय को सरकार का प्रमुख अंग माना जाने लगा। न्यायपालिका को स्वतन्त्र तथा पृथक् करने की माँग बढ़ी। स० रा० अमेरिका ने इसमें पहलकदमी की। वहाँ शक्तियों के पृथक्करण को शासन में स्थापित किया गया है।

आधुनिक युग में व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका को पृथक् किया गया है। न्याय या कार्य अथवा राजनीतिज्ञों से हटा कर विधि-विशेषज्ञों को दिया गया है। न्याय के समझ धनी-निर्धन, छोटा-बड़ा तथा ऊँच-नीच का भाव नहीं रहता। नागरिकों में समानता का भाव रखा जाता है और निष्पक्ष न्याय पर जोर दिया जाता है। निरंकुशता का अन्त कर 'कानून का शासन' (Rule of Law) बनाने का प्रयत्न किया जाता है। अथवा शासन की इच्छा पर न्याय-व्यवस्था नहीं चलती। अपराध के कारणों की जाँच की जाती है। निरपराध व्यक्तियों को दण्ड नहीं दिया जाता है।

सघात्मक शासन व्यवस्था (Federal System) में न्यायपालिका का विशिष्ट महत्त्व होता है। इस व्यवस्था में सघ (Union) तथा इकाइयों (Units) में सत्ता का सर्वधानिक बँटवारा होता है। सघ तथा इकाइयों अपने-अपने अधिकार-क्षेत्र में कार्य करती हैं। एक-दूसरे के हस्तक्षेप तथा सत्ता के अतिक्रमण को रोकने के लिए सघात्मक शासन प्रणाली में स्वतन्त्र न्यायपालिका का निर्माण सविधान द्वारा किया जाता है। यह न्यायपालिका सघात्मक व्यवस्था में नागरिकों के अधिकार तथा स्वयं सविधान की रक्षा करती है। वह व्यवस्थापिका द्वारा निमित्त कानूनों की व्याख्या करती है, उन्हें लागू करने में सहायता करती है तथा कानूनों को तोड़ने वाले को दण्ड देने की व्यवस्था करती है। सघात्मक व्यवस्था में इसमें भी बढकर न्यायपालिका

को कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका के कार्यों की औचित्यता को देखने का अधिकार भी होता है। यदि कार्यपालिका या व्यवस्थापिका कोई ऐसा कार्य प्रथम वा अनुरोध के बिना जो मविधान की किसी धारा या उमकी भावना के विरुद्ध हो, तो न्यायपालिका को यह अधिकार भी प्राप्त है कि वह उसके अंग-वास्तुता या अर्थ पर धारित करे। इसलिए मध्यात्मक व्यवस्था में न्यायपालिका मविधान की रक्षक कहलाती है। मधुन राज्य अमेरिका तथा भारत में इसी प्रकार की स्वतन्त्र न्यायपालिका की स्थापना की गई है।

एकात्मक शासन-प्रणाली तथा संसदीय व्यवस्था में न्यायपालिका को यह गौरवपूर्ण स्थान प्राप्त नहीं होता जो उसे मध्यात्मक शासन व्यवस्था में होता है। क्योंकि इन प्रकार की शासन प्रणाली में राज्य की प्रभुता (Sovereignty) जनता का प्रतिनिधित्व करने वाले अथवा अथवा व्यवस्थापिका के निहित होने के कारण कार्यपालिका तथा न्यायपालिका को स्थिति एक अधीन विभाग की तरह की है। फिर भी एक निश्चित सीमा तक न्यायपालिका अपने कार्यों की स्वतन्त्रतापूर्वक सम्पादन करती है।

इन प्रकार धार्मिक राज्यों में न्यायपालिका का महत्त्व तथा उपयोगिता बराबर बढ़ती जा रही है। धार्मिक युग में जन-दण्ड में सरकारें बनती हैं, जो जनहित के कार्य सम्पादन करती हैं। इस कार्य के लिए जनता अपने प्रतिनिधियों को चुनकर व्यवस्थापिका में भेजती है। व्यवस्थापिका विधि तथा नीति निर्माण का कार्य करती है। कार्यपालिका उनको लागू करने का कार्य करती है। परन्तु यदि कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका में किसी किसी कानून के अर्थ तथा उसे व्यवहार में लाने के माध्यम पर मतभेद हो जाता है तो इन भेद को दूर कौन करे ? इसके अतिरिक्त किसी व्यक्ति विशेष में कानून का पालन नहीं किया है तो उसे किसने और किस प्रकार का दण्ड दिया जाता अर्थात् ? इन सब की व्याख्या तथा व्यवस्था करना न्यायपालिका का कार्य है।

न्यायपालिका के कार्य

(Functions of the Judiciary)

धार्मिक राज्यों में न्यायपालिका के महत्त्व और स्थान के अध्ययन के पश्चात् एक लोक-प्रमाणन के विचारों के लिए आवश्यक है कि वह उसके कार्यों के बारे में ज्ञान प्राप्त करे। यही हम न्यायपालिका के मुख्य कार्यों का वर्णन करेंगे कर रहे हैं :—

(1) धर्मनिर्वाह (Guardian) के रूप में:—एक परिवार के विभिन्न सदस्यों में जब कोई झगडा उत्पन्न होता है, तो परिवार का अधिकार सदस्य उसका निर्णय करता है। प्रत्येक परिवार में कोई-न-कोई धर्मनिर्वाह अवश्य होता है, जो परिवार के विवादों को निपटाता है। राज्य भी एक बड़े परिवार की भाँति है, जिसमें कई

व्यक्ति तथा परिवार रहने है। न्यायपालिका राज्य में रहने वाले लोगों के आपसी विवादों को तय करने का कार्य करती है। इस प्रकार वह राज्यभूमी परिवार की अभिभाविका के रूप में कार्य करती है। व्यक्तियों के आपसी विवादों के अतिरिक्त राज्य और व्यक्ति के बीच होने वाले झगड़ों का निपटारा भी न्यायपालिका के द्वारा ही किया जाता है।

(2) कानून की व्याख्या (Interpretation of Law).—न्यायपालिका का एक महत्वपूर्ण कार्य यह है कि वह राज्य के कानूनों की व्याख्या करे। किसी न्यायाधीश के लिए इस बात का कोई महत्त्व नहीं है कि उसकी राय में कानून अच्छा है या बुरा, या न्यायपूर्ण है अथवा अन्यायपूर्ण। उसे तो कानून जैसा है उसी रूप में स्वीकार करना है, और उसे लागू करना है। इसलिए न्यायाधीश मुख्यतः कानून का व्याख्याता है। व्यवस्थापिका कानून बनाती है। उसके मदस्य विधि-विशेषज्ञ नहीं होते। अतः जो कानून निर्माण होता है उसमें कमी रह जाना स्वाभाविक है। अतः कानून की परिभाषा करने का कार्य कानून के विशेषज्ञों को सौंपा जाता है। यह कानून विशेषज्ञ ही मिलकर न्यायपालिका का निर्माण करने है। न्यायपालिका कानून की व्याख्या तथा स्पष्टीकरण करती है। यह स्पष्टीकरण प्रशासन के कार्य में बड़ा सहयोग देता है। जनता को न्याय के मामलों में सन्तुष्ट करने का कार्य न्यायाधीशों का होता है। व्यवस्थापिका ने पारित कानूनों की व्याख्या कर उनके औचित्य तथा अनौचित्य को वह मिट्ट करती है।

(3) संविधान की संरक्षक (Guardian of the Constitution).—संघीय संविधान में न्यायपालिका संविधान की संरक्षक मानी जाती है। संविधान की रक्षा का कार्य न्यायपालिका को सौंपा गया है। संघ राज्यों में केन्द्रीय और उप-राज्यों की सरकारों के बीच क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों का निर्णय करने का अधिकार न्यायपालिका को दिया गया है। व्यवस्थापिका के द्वारा बनाये गये कानून यदि संविधान की धारा के विरुद्ध हैं तो उन्हें अवैध घोषित करने का अधिकार इस संस्था को है। इस प्रकार न्यायपालिका संविधान की रक्षा करती है।

(4) परामर्शदात्री (Advisor) के रूप में—न्यायपालिका कार्यपालिका को कानून सम्बन्धी मामलों में परामर्श देती है। भारत में राष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय से कानूनी परामर्श लेता है। वह किसी भी सार्वजनिक महत्त्व के प्रश्न को न्यायपालिका के पास भेजकर परामर्श लेता है। इसके विपरीत म० रा० अमेरिका में न्यायपालिका राष्ट्रपति को परामर्श नहीं देती। वहाँ इस प्रकार की परम्परा नहीं है। इंग्लैण्ड की सरकार भी प्रिवी कौन्सिल से कानून सम्बन्धी सलाह लेती रहती है। इस परामर्श को मानना या न मानना राष्ट्रपति या कार्यपालिका की इच्छा पर होता है। अतः न्यायपालिका एक परामर्शदात्री की हैमियत में राष्ट्रपति या कार्यपालिका को परामर्श देती है।

(5) स्वतन्त्रता एवं मूल अधिकारों की रक्षा (Protection of Liberty and Freedom) — प्रजातन्त्र में नागरिकों को यन्त्र-प्रकार की स्वतन्त्रताएँ दी जाती हैं। इसकी रक्षा करना सिनी देश की न्यायपालिका का कर्तव्य होता है। यदि कार्यपालिका नागरिकों की स्वतन्त्रता एवं मूल अधिकारों का अतिक्रमण करती है तो वह व्यक्ति न्यायपालिका को नग्न ले सकता है, जो उसकी स्वतन्त्रता एवं अधिकारों की रक्षा करती है। सबसे बड़ा कानून का अतिक्रमण कार्यपालिका नागरिकों के अधिकारों में उल्लंघन नहीं कर सकती है।

न्यायपालिका के उपर्युक्त कार्यों में स्पष्ट हो जाता है कि वह कानूनों की व्याख्या करती है, नागरिकों के अधिकार तथा स्वतन्त्रता की रक्षा करती है। वह कार्यपालिका तथा कार्यपालिका के कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करती। वह तो यह देखती है कि प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा किये गये कार्य उचित हैं अथवा नहीं। कानूनों का पालन किन सीमा तक हुआ है। न्यायपालिका स्वयं हस्तक्षेप नहीं करती। न्यायपालिका उच्च समय हस्तक्षेप करने है जब किसी नागरिक द्वारा प्रतिवाद प्रस्तुत किया जाता है कि किसी आदेश तथा अधिकारों द्वारा उक्त अधिकारों की अवहेलना की गई है। निम्न परिस्थितियों में न्यायपालिका हस्तक्षेप करने का अधिकार रखता है—

- (i) विवेक का अनुचित प्रयोग (Abuse of discretion),
- (ii) त्रुटि या कानून की त्रुटि (Error of Law)
- (iii) अधिकार क्षेत्र का अभाव (Lack of Jurisdiction),
- (iv) प्रक्रिया सम्बन्धी त्रुटि (Error of procedure),
- (v) तथ्य प्राप्ति में त्रुटि (Error in finding the fact)

उपर्युक्त बातों में पीरित व्यक्ति या पक्ष (Party) न्यायपालिका में जा सकता है और अपनी सुरक्षा की मांग कर सकता है। अधिकारों द्वारा अपनी सीमाओं का उल्लंघन करने, गलत तथ्य पर निर्णय करने तथा अनुचित विवेक या प्रयोग करने पर भी कोई नागरिक न्यायपालिका की प्रणाली ले सकता है। पीर कर्मी तथा कानूनों की धोखिल्यता की जांच करवा सकता है।

क्या कोई नागरिक सरकार पर मुकदमा चला सकता है ?

(Can a Citizen sue the Government ?)

सोश-प्रशासन में यह एक महत्वपूर्ण प्रश्न है कि सरकार की किसी कार्यवाही के परिणामस्वरूप यदि किसी नागरिक या नागरिकों को क्षति हुई हो तो क्या कोई नागरिक सरकार या सरकार के अधिकारियों के विरुद्ध मुकदमा दायर कर सकते हैं। इसकी प्रकृति तथा क्षेत्र तथा सीमा परिभाषित। हम सम्बन्ध में प्रत्येक देश में भिन्न भिन्न परिणामों या प्रथा हैं। जहाँ तक अमेरिका का प्रश्न है वहाँ संसद की कानून में उल्लंघन हुआ गया है। उच्च पर किसी न्यायपालिका में मुकदमा नहीं चलाया जा सकता, न ही उच्च किसी मापदंड में कक्षाएँ देने के लिए चुनाया जा सकता है। इसके पीछे कारण

यह है कि इंग्लैंड में ससदीय व्यवस्था है जहाँ देश की प्रशासकीय शक्तियों का उपभोग व्यवहार में राजा न करके मन्त्रिमण्डल करता है। अतः प्रत्येक कार्य के लिए मन्त्रिमण्डल ही उत्तरदायी रहता है।

स० रा० अमेरिका में जहाँ अध्यक्षीय शासन-व्यवस्था है, वहाँ पर भी देश के अध्यक्ष अर्थात् मुख्यपालिका (जो राष्ट्रपति होता है) को कानून से ऊपर रखा गया है। वहाँ पर भी राष्ट्रपति को गिरफ्तार नहीं किया जा सकता। किसी न्यायालय में उस पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। उस पर केवल महाभियोग (Impeachment) का मुकदमा चलाया जा सकता है, परन्तु यह कार्यवाही किसी न्यायपालिका में न होकर व्यवस्थापिका जिसे कांग्रेस कहा जाता है, में की जाती है। राष्ट्रपति के पद में हट जाने पर उस पर क्षतिपूर्ति (Compensation) तथा अपराधों के लिए, जिनको कि उभने अपनी पदावधि में किया हो, मुकदमा चलाया जा सकता है। स० रा० अमेरिका में राज्यों के राज्यपालों (Governors) को भी यह उन्मुक्तियाँ (Privileges) प्राप्त हैं।

भारत में भी राष्ट्रपति तथा राज्यों के राज्यपालों को गिरफ्तारी, दण्ड कार्यवाही तथा वाराचाम आदि से उन्मुक्त रखने की व्यवस्था संविधान में की गई है। हाल ही में किये गये सांविधानिक संशोधन के द्वारा राष्ट्रपति (President), उप-राष्ट्रपति (Vice-President), प्रधानमंत्री (Prime Minister) तथा लोकसभा अध्यक्ष (Speaker) पर उनके कार्यकाल में दीवानी (Civil) तथा फौजदारी (Criminal) मुकदमा नहीं चलाया जा सकेगा। लेकिन पद में हटने पर उन पर दीवानी मुकदमा चलाया जा सकेगा, यद्यपि फौजदारी मुकदमा नहीं चलाया जा सकेगा। भारत में मन्त्रियों को यह उन्मुक्त विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। राज्य के अध्यक्ष द्वारा सम्पन्न कार्यों के लिए उनके ऊपर कोई कानूनी दायित्व नहीं है। अब यह विचार पुराना पड़ गया है कि सरकार एक सर्वोच्च सत्ता है और उस पर प्रशासकीय त्रुटियों के लिये कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता है।

इंग्लैंड, स० रा० अमेरिका तथा भारत में न्यायिक अधिकारियों को उनकी क्षमता में किये गये कार्यों से उसको कानूनी उत्तरदायित्व में उन्मुक्त रखा गया है। चाहे उनके कार्य कितने ही त्रुटिपूर्ण तथा धृष्टास्पद क्यों न हों, उन पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। न्यायाधीश को अपने अधिकार क्षेत्र का उल्लंघन करने पर भी दण्डित नहीं किया जा सकता।

भारत, अमेरिका तथा इंग्लैंड में प्रशासकीय अधिकारियों को कोई विशेषाधिकार नहीं प्रदान किये गये हैं। अपने पद की शक्तियों का दुरुपयोग करने पर उनके विरुद्ध प्राशासनिक तथा कानूनी कार्यवाही की जा सकती है। कोई भी अधिकारी यह बहाना नहीं कर सकता कि उसने अमुक कार्य उच्च अधिकारी के कहने पर किया है। फौजदारी मामलों में भी उनको कोई उन्मुक्ति प्रदान नहीं की गई है। कर्मचारियों के अधिकार-क्षेत्र का अतिक्रमण तथा सत्ता के दुरुपयोग करने पर उन पर मुकदमा

चलाया जा सकता है। मुकदमा दायर करने के पूर्व सरकार की स्थैर्यता आवश्यक है। ऐसे कर्मचारियों पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकेगा, जो अपने उत्तरदायित्वों को पूरा बानून की सीमाओं में करने हुए किसी को हानि हो जाती है।

लोक-प्रशासन तथा न्यायपालिका

(Public Administration and The Judiciary)

जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है कि सरकार के तीन मुख्य अंग होते हैं— व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका। जब सरकार के ये तीनों अंग अलग-अलग अपने क्षेत्र में स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य करते रहेगे तो राज्य में निरंकुशता नहीं पनप सकती। आज सरकार के तीनों अंगों में न्यायपालिका का महत्त्व बहुत बढ़ गया है। कार्यपालिका तथा न्यायपालिका के मध्य गहरा सम्बन्ध है। न्यायपालिका का निर्माण यद्यपि कार्यपालिका के द्वारा होता है, पर वह कार्यपालिका पर ही नहीं, व्यवस्थापिका पर भी अपना नियन्त्रण रखती है। न्यायपालिका प्रशासन को निरंकुश व अत्याचारी होने में रोकती है। न्यायपालिका प्रशासन का वह अंग है जो व्यवस्थापिका द्वारा बनाये गये कानूनों का स्पष्टीकरण तथा व्याख्या करती है। राज्य के व्यवस्थित जीवन के लिए न्यायपालिका के धर्मित्व की अत्यन्त गहन आवश्यकता है।

न्यायपालिका प्रशासन पर अपना नियन्त्रण रखती है। प्रशासन एक और न्यायपालिका की सहायता करता है तथा दूसरी ओर न्यायपालिका स्वयं प्रशासकीय कार्यों पर कानून के आधार पर नियन्त्रण रखती है। उदाहरण के लिए, जब कोई नागरिक अपराध करता है और उसे न्यायपालिका के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है, तो न्यायपालिका निष्पक्ष रूप में कानून के पक्ष में अपना निर्णय देती है। न्यायपालिका के आदेशों का पालन प्रशासन के द्वारा कराया जाता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि प्रशासन न्यायपालिका को उसके कार्यों में मदद देता है तथा उसके आदेशों का पालन करवाता है। न्यायपालिका तथा प्रशासन में सहयोग होने के साथ-साथ न्यायपालिका प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है। न्यायपालिका प्रशासन का एक स्वतन्त्र अंग होगा। तथा सरकारों के कर्मचारियों और मायारण नागरिक उसकी दृष्टि में समान हैं। यदि कोई व्यक्ति सरकारी अधिकारी होने के नाते अपने अधिकार का दुरुपयोग करता है तथा गैर-कानूनी कार्य करता है तो उस पर मुकदमा चलाया जा सकता है। न्यायपालिका कानून के आधार पर अपना निष्पक्ष निर्णय देती है, चाहे वह किसी के विरुद्ध क्यों न हो। इस प्रकार न्यायपालिका प्रशासन को निरंकुश होने में रोकती है।

न्यायपालिका का निर्णय प्रत्येक व्यक्ति, मन्थी तथा मजदूर को मानना अनिवार्य होता है। इसका अर्थ कदापि यह नहीं किया जाना चाहिए कि न्यायपालिका निरंकुश होती है, अथवा मनमाने प्रकार से निर्णय करने के लिए स्वतन्त्र है।

न्यायपालिकाओं के निर्णय पर कानूनों का नियन्त्रण होना है अर्थात् न्यायाधीन कानूनों के विरुद्ध कोई कार्य नहीं कर सकते हैं। जो कुछ भी कानून है उसी के आधार पर न्यायाधीशों को अपने निर्णय करने होते हैं। यहाँ यह बताना आवश्यक है कि अधिकांश देशों में न्यायाधीशों की नियुक्ति कार्यपालिका (मुख्य कार्यपालिका) द्वारा की जाती है। कुछ विद्वान इस पद्धति के विरुद्ध हैं। उनका मत है कि यदि न्यायाधीन कार्यपालिका द्वारा नियुक्त होने हैं, तो वे निष्पक्ष निर्णय नहीं कर सकते। सरकार के अनुचित कार्यों को अनुचित कहने का माहस उनमें नहीं हो सकता। अतः उन्हें जनता द्वारा चुना जाना चाहिए अथवा व्यवस्थापिका द्वारा उनकी नियुक्ति की जानी चाहिए। इस पद्धति के द्वारा नियुक्त न्यायाधीशों के कार्यों में कार्यपालिका हस्तक्षेप नहीं कर सकेगी। कुछ विद्वान यह सुझाव देते हैं कि न्यायाधीशों को उनके पद से हटाने का अधिकार कार्यपालिका के पास नहीं होना चाहिए। यह अधिकार व्यवस्थापिका के पास होना चाहिए। संसदीय शासन व्यवस्था में इस सुझाव को मान लिया गया है। भारत में यद्यपि न्यायाधीशों की नियुक्ति कार्यपालिका के द्वारा होती है, परन्तु उन्हें हटाने का अधिकार व्यवस्थापिका को है।

कुछ विद्वानों ने न्यायपालिका को कार्यपालिका की एक शाखा माना है। इस विचार को मानने वालों में मुख्य ड्यूक्रोक (Ducrocu), प्रेडिये-फौडेर (Predier Fodere), ड्यूगी (Duguit) हैं। इनके अनुसार, "न्यायिक एक पृथक् सत्ता नहीं है, बल्कि कार्यपालिका की शक्ति के अधीन है, जिसकी देख-रेख में उसे रखना चाहिए। यह केवल कार्यकारी शक्ति की कार्यवाहक होती है, जो कार्यपालिका की सत्ता के अधीन है।"—ड्यूगी। यह सिद्धान्त पहले फ्रान्स में अपनाया गया था, परन्तु अब सामान्य में इसका कोई अस्तित्व नहीं है। स० रा० अमेरिका की श्रान्ति के पश्चात् न्यायपालिका की स्वतन्त्रता का सिद्धान्त लगभग सभी देशों में माना जाने लगा है। भारत में भी न्यायपालिका, कार्यपालिका या प्रशासकीय शाखा से स्वतन्त्र है।

आज सामान्यतया विधि के शासन (Rule of law) को महत्ता दी जाती है। डीसी (Dicey) का कथन है कि, "विधि के शासन में न तो किसी को दण्ड दिया जा सकता है और न किसी को शारीरिक कष्ट अथवा आर्थिक हानि पहुँचाई जा सकती है, जब तक कि उसका किसी विधि विरुद्ध अतिक्रमण देश के सामान्य न्याय-सिद्धि में सिद्ध न हो जाये।" विधि के शासन का अर्थ दूसरे शब्दों में यो किया जा सकता है कि—कानून के समक्ष सब बराबर है अर्थात् विधि से ऊपर देश में कोई भी व्यक्ति नहीं है। प्रत्येक व्यक्ति चाहे किनना ही बड़ा या महान् क्यों न हो, देश की सामान्य विधि को मानने के लिए बाध्य है। इस प्रकार की व्यवस्था इंग्लैंड में है। भारत में भी कानून या विधि के शासन को स्थापन दिया गया है।

सामान्य न्यायालयों के अतिरिक्त एक और प्रकार के न्यायालय होने हैं जिन्हें प्रशासनिक न्यायालय (Administrative Courts) कहते हैं। इस प्रकार की व्यवस्था फ्रान्स तथा स्वीटजरलैंड में पाई जाती है। आज यूरोप के बहुत से देशों में इस पद्धति को अपनाया गया है।

प्रशासनिक विधि द्वारा सरकारी कार्यों का नियमन किया जाता है। इसके राज्य कर्मचारी एवं नागरिकों के बीच हुए झगड़ों का निर्णय किया जाता है। इसके अतिरिक्त प्रशासनिक कर्मचारियों के पारम्परिक झगड़ों का निर्णय भी इन्हीं न्यायालयों में होता है। जहाँ भी इस प्रकार की व्यवस्था है, प्रशासन में सम्बन्धित झगड़े साधारण न्यायालय द्वारा निर्णय नहीं होते, बल्कि प्रशासनिक न्यायालय द्वारा निर्णय होते हैं। प्रशासनिक कार्यों को कार्यान्वित करने में प्रशासनिक कर्मचारियों पर प्रशासनिक कानून लागू होता है, न कि सामान्य कानून। इन कानूनों का निर्माण प्रशासन के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए होता है। जो लोग प्रशासनिक कानून तथा न्यायालयों के पक्ष में हैं, वे यह तर्क देते हैं कि साधारण न्यायालयों के न्यायाधीश प्रशासनिक कार्यों, उनकी प्रकृति तथा उनके सम्बन्धित प्रश्नों को समझने में असमर्थ होते हैं, अतः प्रशासन में सम्बन्धित झगड़ों का निपटारा यह उचित ठस में नहीं कर सकते। इंग्लैंड तथा म० ग० अमेरिका में इस प्रकार के कई उदाहरण मिल जायेंगे जहाँ न्यायाधीशों में प्रशासन सम्बन्धी योग्यता नहीं होने में, जो प्रशासन व नागरिकों में मध्यम उत्पन्न होते हैं, उनका निपटार के व्यक्तिगत विधान के अनुसार करेंगे, और इस प्रकार प्रशासन तथा सोच-नीति में कोई साम्य नहीं रह जायेगा।

कुछ लेखक प्रशासनिक न्यायालयों (Administrative Courts) प्रथम प्रशासनिक विधान की कटु धारोत्तना करते हैं। उनके अनुसार प्रशासनिक विधान या कानून (Administrative Law) को कार्यान्वित करने पर व्यक्ति की स्वतन्त्रता एवं सुरक्षा का हनन होता है। दूसरी बात यह है कि प्रशासनिक न्यायालय समय के अनुकूल नहीं हैं। प्रजातन्त्रिक राज्यों में उनका कोई महत्त्व नहीं है। प्रो० सास्की ने कहा है, "हाथों के विधि शासन की कल्पना जिसमें विशेषकर प्रशासनिक न्याय के लिए धरत में न्यायालयों की सृष्टि की गई थी, समय के प्रवाह में व्यर्थ गिड़ हुई है। हाथों के न्यायालयों की विविधता का कारण यह है कि वह व्यक्ति और राज्य को एक-दूसरे का विरोधी मानता है। उसके लिए उगते विधि शासन में अनुत्पन्न रहते के लिए निष्पक्ष न्यायालयों की सृष्टि आवश्यक समझी।

यहाँ यह बात देना आवश्यक है कि प्रजातन्त्रात्मक राज्यों के लिए प्रशासनिक न्यायालय उत्तम है या विधि का शासन। प्रशासनिक न्यायालयों पर यह धारणा लगाया जाता है कि वे मुख्य स्थानों पर निर्णय देते हैं। इसमें राज्य को अधिक महत्त्व दिया जाता है। कुछ विद्वान इन्हीं व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को नष्ट करने वाला

तथा माल फौजाशाही को शक्ति प्रदान करने वाला बताते हैं। ये प्रशासकीय न्यायालय प्रजातन्त्र के अनुरूप पिड़ नहीं होते। नागरिकों को राज्य में पूर्ण स्वतन्त्रता विधि के शासन में ही मिलती है। अतः विधि शासन ही श्रेष्ठतम है।

न्यायिक उपचार के साधन

(Means of Judicial Remedies)

(1) बन्दी प्रत्यक्षीकरण आदेश (The Writ of Habeas Corpus)

बन्दी प्रत्यक्षीकरण का शाब्दिक अर्थ है 'शरीर रूप से उपस्थित करना'। यह न्यायालय के द्वारा दिया जाने वाला वह आदेश है जो किसी ऐसे व्यक्ति को दिया जाता है जिसने किसी दूसरे व्यक्ति को गैर-कानूनी रूप से नजरबन्द कर रखा है। नजरबन्द किये गये व्यक्ति की वैधानिकता को जाँच करने के लिए न्यायालय इस प्रकार के आदेश का प्रयोग कर सकता है और यह आदेश दे सकता है कि बन्दी व्यक्ति को न्यायालय के सामने प्रस्तुत किया जाए और यह जाँच की जा सके कि उसकी नजरबन्दी उचित है या अनुचित। न्यायालय इस प्रकार का कदम तभी उठाता है जब बन्दी व्यक्ति या उसका प्रतिनिधि इस प्रकार की याचना न्यायालय को करे। यहाँ 'Writ' शब्द के अर्थ को भी समझ लेना आवश्यक है। 'Writ' लटिन भाषा का शब्द है, जिसका अर्थ होता है 'व्यापारिक प्रतिलिपि का एक औपचारिक पत्र (Formal Letter)। इस प्रकार 'Writ' एक औपचारिक लेख है जिसका अर्थ प्रत्यक्षीकरण के लिए किसी व्यक्ति अथवा मण्डल के अधिकार-क्षेत्र का निर्यन्त्र करने के लिए विधि न्यायालय के सम्मुख प्रस्तुत करना। व्यक्ति स्वतन्त्रता की गारन्टी का यह सबसे महत्वपूर्ण साधन है।

(2) परमादेश (The Writ of Mandamus)

न्यायपालिका के द्वारा यह आदेश बहुत ही सीमित तथा विनियमित परिस्थितियों में प्रसारित किया जाता है। इसे प्रयोग करना अथवा न करना न्यायपालिका के विवेक पर निर्भर करता है। यह आदेश उन व्यक्तियों (अधिकारियों) तथा निकायों को दिया जाता है जो अपने प्रशासकीय उत्तरदायित्वों का पालन नियमानुसार नहीं करते। इस आदेश के द्वारा उन प्रशासकीय अधिकारियों तथा निकायों को उन नियमों का पालन करने के लिए कहा जाता है, जिनका पालन उन्होंने अपने कर्तव्यों को पूरा करते समय नहीं किया था। परमादेश प्रायः का अधिकार नहीं है। यदि अधिकृत न्यायालय के पास परमादेश का विकल्प होता है तो उसी का प्रयोग किया जाता है। यह परमादेश निगम (Corporation), बोर्ड (Boards), तथा व्यक्ति को दिया जाता है। यह विधि के अनुकूल कार्य करने का आदेश है। परमादेश निम्न स्थितियों में नहीं दिया जा सकता—

- (1) विधायकों (Legislators) को विधायनी कर्तव्यों को पूरा करने के लिए परमादेश प्रसारण द्वारा बाध्य नहीं किया जा सकता।

- (ii) मुख्य कार्यपालिका के विरुद्ध परमादेश के प्रयोग को काम में नहीं लाया जा सकता ।
- (iii) परमादेश का प्रयोग उस स्थिति में भी नहीं किया जाता जिसमें कर्मचारी को धर्म धरवा असम्भव कार्य करने के लिए कहा जाए ।

(3) निषेध-आज्ञा (Injunction)

न्यायालय का यह यह आदेश है जिसके द्वारा किसी काम को करने से रोकना अथवा उसे करने से निषेध किया जाता है। जैसे कोई व्यक्ति नौकरी से हटाया जा रहा हो अथवा सरकार द्वारा किसी की सम्पत्ति (Property) छीनी जा रही हो तो उस कार्य को तब तक रोकने का यह आदेश है जब तक कि न्यायालय उस पर अपना निर्णय न दे दे। प्रभावित व्यक्ति न्यायपालिका में निषेधाज्ञा प्राप्त कर सकता है। इस प्रकार की आज्ञा दण्ड का अधिकार उच्च तथा सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त है। भारत में इसका प्रयोग व्यापक मात्रा में होता है। व्यक्ति अपने अधिकारों की रक्षा के लिए इस प्रकार की निषेधाज्ञा प्राप्त करते हैं।

(4) उत्प्रेषण आदेश (The Writ of Certiorari)

इसका शाब्दिक अर्थ है 'प्रमाणित करना' (To certify) यह उच्च न्यायालय द्वारा निम्न न्यायालय को जारी किया गया आदेश है, जिसमें वह निम्न न्यायालय को यह आदेश देता है कि वह किसी विनिष्ट मुकदमे के सम्बन्धित सभी कार्यवाहियों को प्रस्तुत करे। इस मुक्ति का प्रयोग कभी-कभी निम्न कार्यपालिका के कर्मचारियों तथा न्यायाधिकरणों (Tribunals) की कार्य-विधि की समीक्षा करने के लिए भी किया जाता है। साधारणतया यह आदेश तब दिया जाता है जब निम्न न्यायालय के द्वारा किसी बात (भयङ्क) के सम्बन्ध में निर्णय दे दिया जाता है और उसमें तथ्य अथवा कानून की त्रुटि रह जाती है। यदि न्यायालय चाहें तो प्राचीन की इस शक्ति को नार्मल भी कर सकता है। उत्प्रेषण आदेश का महत्त्व प्रशासकीय अधिकारियों के अर्द्ध-न्यायिक कार्यों (Quasi-Judicial Functions) के सम्बन्ध में काफी है। इस आदेश को जारी करने में पहले निम्न बातों का होना आवश्यक है—

- (i) प्रशासकीय न्यायाधिकरण द्वारा किया गया कार्य उसकी शक्तियों की सीमा में रहता है।
- (ii) अज्ञात करने वाले पक्ष को किसी उच्चतर प्रशासकीय न्यायाधिकरण अथवा न्यायालय में अपील करने का अधिकार न हो।
- (iii) इसका कोई अन्य सामान्य उपचार (Ordinary Remedy) न हो।

उत्प्रेषण आदेश का प्रयोग उस समय तक नहीं किया जा सकता, जब तक कि सरकार या सरकारों कर्मचारियों के कार्य अर्द्ध-न्यायिक नहीं है।

(5) अधिकार वृद्ध आदेश (The Writ of Quo-Warranto) :

वृद्ध आदेश का शाब्दिक अर्थ है 'किस अधिकार के द्वारा'। यह आदेश किसी सार्वजनिक पद (Public Office) को धर्म मान्यता को अथवा किसी व्यक्ति

द्वारा किसी सार्वजनिक पद के जबरदस्ती अधिकार को रोकना है। इस आदेश के द्वारा किसी व्यक्ति के पद के ऊपर दावे के वादूनी शीक्षित्य की जांच की जा सकती है। अमेरिका में इस अधिकार का प्रयोग अटॉर्नी-जनरल के द्वारा राज्य के नाम में किया जाता है। इंग्लैंड में इस आदेश की मांग के लिए क्राउन (Crown) की ओर से प्रार्थना अटॉर्नी-जनरल के द्वारा ही की जाती है। इसमें यह सिद्ध करने का उत्तरदायित्व, के अमुक पद पर आसीन अथवा पदच्युत अधिकारी का अधिकार है अथवा नहीं, प्रार्थी पर ही होता है।

भारत में सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) तथा उच्च न्यायालयों (High Courts) को संविधान के द्वारा यह अधिकार प्राप्त है कि वे नागरिकों के मूल अधिकारों (Fundamental Rights) की रक्षा के लिए ऐसे आदेश, निर्देश तथा लेख, जिनके अन्तर्गत बन्दी प्रत्यक्षीकरण, परमादेश, प्रतिषेध, उत्प्रेषण तथा पृच्छा आदि सम्मिलित हैं, देने का अधिकार है। स्वतन्त्रता से पूर्व हमारे न्यायालयों के पास इन प्रकार के कोई अधिकार नहीं थे। केवल सीमित रूप में बन्दी प्रत्यक्षीकरण तथा परमादेश जारी करने का अधिकार था। परन्तु भारत की स्वतन्त्रता के बाद नागरिकों के अधिकारों की रक्षा का भार न्यायपालिकाओं को सौंपा गया है। अपने उत्तरदायित्व को पूरा करने के लिए वे उपर्युक्त साधनों का प्रयोग कर सकती हैं।

परीक्षोपयोगी प्रश्न

- 1 प्रशासन पर न्यायपालिका के नियन्त्रण के महत्त्व की व्याख्या कीजिए।
Describe the importance of Judicial control over public administration
- 2 न्यायिक उपचार के साधनों का वर्णन कीजिये।
Discuss the means of Judicial remedies.
- 3 क्या नागरिक द्वारा सरकार पर मुकदमा दायर किया जा सकता है? भारत, इंग्लैंड तथा अमेरिका का उदाहरण देते हुए व्याख्या कीजिए।
Can Government be sued by citizen? Elucidate with reference to India, England and U S A.
- 4 आधुनिक राज्यों में न्यायपालिका के महत्त्व को दर्शाते हुए उनके कार्यों का वर्णन कीजिये।
Describe the importance of the Judiciary in the modern state and discuss its function.

6

प्रशासकीय संगठन और उसके

मौलिक सिद्धान्त

(ADMINISTRATIVE ORGANISATION AND ITS
BASIC PRINCIPLES)

मोह-प्रशासन में संगठन का प्रत्यधिक महत्त्व है। प्रशासकीय समस्याएँ एक सम्पन्नता प्रशासकीय संगठन पर ही आधारित हैं। इसे पैमाने पर जब कोई कार्य किया जाता है, चाहे वह सरकारी कार्य हो अथवा निजी, सबसे पहले संगठन की व्यवस्था की जाती है। कोई भी मन्त्रा चाहे वह धार्मिक, साहित्य, सामाजिक तथा राजनीतिक हो, सम्पन्नतापूर्वक कार्य नहीं कर सकती जब तक कि उम्दा संगठन प्रस्थापित न हो। किसी भी कार्य को करने के लिए पहले उस कार्य के लिए एक योजना बनाई जाती है, और योजनानुसार कार्य करने के लिए संगठन की आवश्यकता होती है। किसी भी मन्त्रा (सरकारी या गैर-सरकारी) में, चाहे उसके कर्मचारी करने भी कार्य-बुझन क्यों न हो, उस मन्त्रा का कार्य तब तक सुचारु रूप में नहीं चल सकता जब तक कि उम्दा मन्त्रा व्यवस्था सुसंगठित न हो। यह पहले ही बताया जा चुका है कि मोह-प्रशासन वह शासन है जिनके द्वारा उन लक्ष्यों को प्राप्त करने का प्रयास किया जाता है जो राज्य की सर्वोच्च राजनीतिक शक्ति के द्वारा निर्धारित किये जाते हैं। ये लक्ष्य मोह-प्रशासन के द्वारा तब तक प्राप्त नहीं किये जा सकते, जब तक कि उम्दा प्रशासकीय संगठन हीय प्रकार का न हो।

आधुनिक युग में मोह-प्रशासन का कार्य-क्षेत्र अधिक विस्तृत एवं व्यापक हो गया है। मानव जीवन के प्रत्येक पहलू में मोह-प्रशासन का सम्बन्ध है। मोह-प्रशासन राज्य की सुरक्षा के साथ ही साथ स्वास्थ्य, शिक्षा, मनोरंजन, बेकारी को दूर करना, अन्न में रक्षा आदि का प्रबन्ध भी करता है। वैज्ञानिक आश्चर्यों ने मोह-प्रशासन के उत्तरदायित्वों में और अधिक वृद्धि की है और इस कारण आवागमन, डाक सेवा, टेलीफोन, तार आदि का प्रबन्ध भी करना पड़ता है। इन उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए सुचारु मोह-कर्मचारियों में भी आवश्यक जिन बातों की आवश्यकता होती है, वह है संगठन। सर कर्मचारियों को जिस प्रकार में एक-दूसरे में और पर रखा जाए, उनके कार्य किस प्रकार किये जाए, कार्य के उत्तरदायित्व

को निभाने के लिए कितने अधिकार दिये जाएँ आदि अर्थात् संगठन की महत्त्वपूर्ण बातें हैं। प्रो० एल० डी० ह्याइट के शब्दों में, "संगठन वह है, जिसमें विभागों का समुचित विभाजन न हुआ हो, जिसमें एक ही कार्य को एक से अधिक व्यक्ति करते हो, जहाँ स्पष्ट उत्तरदायित्व का अभाव हो, जहाँ कार्य का उचित-ताल-मेल न हो, जहाँ नियन्त्रण ढीला हो, जहाँ शक्तियों को हस्तान्तरित करने की त्रिया प्रभावपूर्ण न हो तथा जहाँ सन्तुलन का अभाव हो।"

अतः मक्षेप में हम कह सकते हैं कि संगठन का अर्थ वर्मचारी वर्ग के कार्यों तथा उत्तरदायित्वों की ऐसी व्यवस्था से है जिससे कि उन सामान्य और निश्चित उद्देश्यों को प्राप्त किया जा सके, जिनके लिए वे परम्पर कार्य करने के लिए एकत्रित हुए थे। किसी भी उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए योजना-बद्ध रूप से कार्य किया जाता है। कार्यों और साधना की इस पूर्व योजना को ही संगठन कहा जाता है।

संगठन शब्द का अर्थ और परिभाषा

(Meaning and Definition of Organisation) :

'संगठन' शब्द का प्रयोग विभिन्न अर्थों में किया जाता है, जैसे—

- (i) व्यवस्थित ढाँचे का निर्माण तथा तदनुसृत कार्य करना।
- (ii) योजना के अनुसार कार्य करना।
- (iii) कार्य के रूप अथवा आकार का पूर्व निश्चय करना।
- (iv) किसी वस्तु के प्रत्येक भाग को विशिष्ट महत्त्व देना।
- (v) विभिन्न व्यक्तियों के मध्य कार्यों का विभाजन करना।

स्पष्टता व सुनिश्चितता की दृष्टि से कुछ विद्वान 'संगठन' शब्द का अर्थ 'प्रशासकीय ढाँचे का प्रारूप तैयार करने या कार्य' से श्लिष्ट हैं। उरविक (Urwick) का मत है कि संगठन का अर्थ ढाँचे का 'रूपांकन (designing) मात्र होना चाहिए। जिन प्रकार कार (Car) का रूपांकन, उसका निर्माण तथा स्वयं कार ये तीन भिन्न अवस्थाएँ हैं। उनका मानना है कि जिस प्रकार रूपांकन का अर्थ निर्माण नहीं है, ठीक इसी प्रकार संगठन को प्रशासकीय ढाँचे का निर्माण, अथवा स्वयं प्रशासकीय ढाँचा मानना गलत होगा। उनके अनुसार, "किसी ध्येय की पूर्ति के लिए आवश्यक कार्यों के बारे में निश्चित करने, तथा उन कार्यों को इस प्रकार के समूहों में विभाजित करने को संगठन कहा जा सकता है, जो व्यक्तियों को सौंपे जा सके।"

माधारणतया किसी कार्य को योजनाबद्ध रूप में करना ही संगठन है। संगठन शब्द को अंग्रेजी में 'Organisation' कहते हैं। 'कॉन्साइज़ ऑक्सफोर्ड डिक्शनरी' (Concise Oxford Dictionary) में संगठन शब्द का अर्थ के सम्बन्ध में लिखा है, "किसी वस्तु का आकार निश्चित करना तथा उसको कार्य करने की स्थिति में लाना" (To frame and put into working order) या "किसी वस्तु का व्यवस्थित ढाँचा बनाना" (To give orderly structure to) ही संगठन है। इस

दृष्टि से संगठन का अर्थ होता है कि किसी भी वस्तु को काम में लाने के लिए उगरे भागों को एकत्रित करने उसमें सामञ्जस्य स्थापित करना । जिस प्रकार किसी मशीन के विभिन्न अंगों का संगठन किया जाता है, तभी वह मशीन कुशलतापूर्वक कार्य कर सकती है, इसी प्रकार लोक-प्रशासन में भी व्यवस्थित ढाँचा बनाना होता है । इसमें लोक-कार्मिकों तथा पदाधिकारियों के कार्यों का निर्धारण व्यवस्थित ढंग से किया जाता है । विभिन्न विद्वानों द्वारा संगठन शब्द की ही गई कुछ परिभाषाएँ निम्न हैं—

लूथर गुलिक (Luther Gullick) ने संगठन शब्द की परिभाषा करते हुए लिखा है कि "संगठन मत्ता का एक औपचारिक ढाँचा है, जिसके द्वारा किसी निश्चित लक्ष्य की प्राप्ति के लिए विभागीय कार्यों को क्रमबद्ध किया जाता है और उनका समन्वय किया जाता है ।" ("Organisation is the formal structure of authority through which work sub-divisions are arranged, defined and co-ordinated for defined objectives")

पिफ़िनर (Piffner) ने संगठन के अर्थ पर प्रकाश डालते हुए लिखा है, "संगठन में व्यक्तियों का व्यक्तियों में तथा समूहों का समूहों से सम्बन्ध बनाना होता है, जो कि ऐसे सम्बन्धित होते हैं जिसमें अ-संरचित धर्म-विभाजन लाया जाता है ।" ("Organisation consists of the relationship of individuals to individuals and of groups to groups, which are so related as to bring about an orderly division of labour")

प्रो० व्हाइट (White) के मतानुसार, "किसी निश्चित लक्ष्य की प्राप्ति के लिए कार्यों एवं उत्तरदायित्वों का विभाजन तथा कर्मचारियों की व्यवस्था को संगठन कहते हैं ।" ("Organisation is the arrangement for facilitating the accomplishment of some agreed purpose through a location of functions and responsibilities.")

उरविच (Urwick) के अनुसार, "उन क्रियाओं का निर्धारण करना, जो कि किसी भी कार्य अथवा योजना के लिए आवश्यक हो और उनको ऐसे ढंगों में क्रमबद्ध करना, जो कि विभिन्न व्यक्तियों को सौंप जा सकें ।" ("Organisation is the determining of what activities are necessary to any purpose and arranging them in groups which may be assigned to individuals")

प्रो० मूनी (Mooney) के अनुसार, "व्यक्तियों का प्रत्येक समुदाय जिसका लक्ष्य सामान्य उद्देश्यों की पूर्ति करना है, संगठन कहलाता है ।" ("Organisation is the form of every human association for the attainment of a common purpose")

प्रो० ग्लैड्डन (Gladden) के शब्दों में, "संगठन का सम्बन्ध किसी उद्यम में नये व्यक्तियों के पारस्परिक सम्बन्धों के उभ्र आकार प्रथवा स्वरूप में है जिसका निर्माण इस प्रकार किया जाना चाहिये जिसमें वे उद्यम के कार्यों को पूरा कर सकें।"

विलियम शुल्ज़ (J W Schulze) के द्वारा दी गई संगठन की परिभाषा उल्लेखनीय है। उसके अनुसार, "एक संगठन उन आवश्यक मानवों का माधन, सामग्री, स्थान और अन्य आवश्यक वस्तुओं का समन्वय तथा प्रभावशाली ढंग में जुटाने में है, ताकि वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति हो सके।" ("An Organisation is a Combination of the necessary human beings, materials, tools, equipment, working space and aptitude brought together is systematic and effective co-ordination to accomplish desired objectives")

प्रो० जॉन एम० गॉस के अनुसार, 'संगठन कर्मचारियों की बहु व्यवस्था है जिसमें प्रत्येक विभिन्न प्रकार के कार्य पर उत्तरदायित्व समपित करने हुए निश्चित योजना को सुचारु रूप में पूरा किया जाता है।' ("Organisation is the arrangement of personnel for facilitating the accomplishment of some agreed purpose through allocation of functions and responsibility")

मिलवर्ड (Milward) के अनुसार, "संगठन परम्पर में सम्बन्धित पदों के ढाँचे का एक तरीका है जो कि इम्पान्तिग्न गता की श्रेणी में सम्बन्धित रहते हैं।" ("Organisation structure is a pattern of inter-related posts connected by line of delegated authority")

संगठन का उदय :

संगठन का उदय किसी ध्येय प्रथवा उद्देश्य की प्राप्ति के लिए होता है। कुछ व्यक्ति ऐसा अनुभव करते हैं कि किसी विशिष्ट कार्य की सिद्धि के लिए एक नये संगठन का निर्माण करना चाहिए। जंग भारत के विभाजन के कारण उत्पन्न हुई समस्याएँ समस्या का हल करने के लिए केन्द्र तथा राज्यों में पुनर्वांग मंत्रालय की स्थापना की गई। इसी प्रकार ब्रिटिश सामन काल में भारतीयों के हितों की रक्षा उनकी भावों की तथा ब्रिटिश सरकार का ध्यान आकृष्ट करने के लिए एक संगठन की आवश्यकता महसूस की गई और A O Hume ने भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस की नींव रखी। प्रत्येक नई आवश्यकता की पूर्ति के लिये नये संगठन की स्थापना नहीं की जाती। बल्कि यह देखा जाता है कि क्या नये कार्यों को किसी विभाग या संगठन को सौंपा जा सकता है। नये संगठन की स्थापना तब की जाती है जबकि नया उद्देश्य या कार्य इतना बड़ा तथा महत्वपूर्ण है कि किसी विभाग के द्वारा उसके उत्तरदायित्वों के भार को वहन नहीं किया जा सकता, प्रथम कार्य

का प्रकार भिन्न है, तो नये नये मगठन की रचना की जाती है। लेकिन नये मगठन का उदय तथा पुराने मगठन के लोग की प्रक्रिया चालू रहती है। कई बार किसी धस्यामी, परन्तु महत्वपूर्ण कार्य अथवा उद्देश्य की पूर्ति के लिये मगठन बनाये जाते हैं, परन्तु जैसे ही उद्देश्य या कार्य पूरा हो जाता है, मगठन भी समाप्त कर दिया जाता है जैसे पुनर्वासि विभाग, जो नगरवासी समस्या के हल होने के साथ समाप्त कर दिया गया।

संगठन के विषय में विभिन्न धारणाएँ

(Various Approaches about Organisation):—

संगठन के सम्बन्ध में विभिन्न विद्वानों ने विभिन्न दृष्टिकोणों का प्रतिपादन किया है। ये दृष्टिकोण निम्न हैं—

(1) संगठन सामन्तीय यांत्रिक धारणा

कई विद्वान ऐसे हैं जो मगठन को यन्त्र के रूप में मानते हैं। इन विद्वानों में प्रो० उरविक (Urwick) का नाम मुख्य रूप से उल्लेखनीय है। उरविक के मतानुसार मगठन का स्वरूप यांत्रिक है। इसी कारण उसके दृष्टिकोण को यांत्रिक धारणा दृष्टिकोण (Mechanistic or the Engineering approach) भी कहा जाता है। उरविक का कहना है कि मगठन एक मोटर-कार के समान है। जिस प्रकार मोटर-कार को बनाने में विभिन्न प्रकार की प्रक्रियाओं का प्रयोग होता है तथा उसके विभिन्न प्रकार के समूहों द्वारा किये जाते हैं, उसी प्रकार मगठन के बनाने में विभिन्न प्रकार के नियम तथा प्रक्रिया काम में लाई जाती हैं। सोच-प्रणालन में भी विभिन्न व्यक्तियों को विभिन्न कार्य सौंपे जाते हैं तथा उनके कार्यों को नियम द्वारा समर्पित कर दिया जाता है। यांत्रिक दृष्टिकोण को अमेरिका में व्यापक समर्थन प्राप्त है। यह दृष्टिकोण हमें बताने में कि प्रणालन एक उभरे मगठन में उनकी रूप-रेखा अथवा महत्वपूर्ण है। इसमें पहले मगठन की रूप-रेखा तैयार कर उसके अनुसंधान समर्थकों को प्राप्त किया जाता है। इस दृष्टिकोण में अनुसंधान का मगठन में यही स्थान है जो मशीन में उसके विभिन्न पुर्जों का। मशीन की योजना तैयार हो जाने पर पुर्जों को उसके अनुसंधान समर्थकित अथवा रिट किया जा सकता है।

प्रो० उरविक के इस विचार की कटु आलोचना की गई। आलोचना का मुख्य आधार यह है कि इसमें मानवीय तत्त्व के महत्व की उपेक्षा की गई है। जब मानवीय सामग्री ही उपलब्ध नहीं होगी तो मगठन कैसे कार्य कर सकता है। किसी भी मगठन का सफल कार्य-संचालन अनुसंधान पर ही निर्भर करता है, केवल मगठन के नमूने पर नहीं। अनुसंधान का मशीन के पुर्जे के समान समर्थन नितांत अत्यंत आवश्यक है। व्यक्ति एक जीवित प्राणी है जबकि मशीन का पुर्जा एक निर्जीव पदार्थ है। अनुसंधान को हम पुर्जे के समान काम नहीं करा सकते। मशीन के पुर्जों को उसके फिट किया जाता है, उसको रगड़ा जा सकता है, पिन तारों पर उसे फिट किया जा सकता है, उसे

पिघलाया जा सकता है उसे तोड़ा जा सकता है, उसे फेंका जा सकता है तथा उसके स्थान पर नया पुर्जा लगाया जा सकता है। परन्तु प्रणामन में एक प्रणामक अपने कर्मचारियों को, जो प्रणामनीय मशीन के पुर्जे बनें जाने हैं, इस प्रकार नहीं टाल सकता। उनसे काम लेने के लिए स्वभाव इच्छामो, भावनामो आदि का ध्यान रखना पड़ता है। जो प्रणामक इन तन्त्रों का ध्यान नहीं रखता, वह प्रणामन में कभी सफल नहीं हो सकता। अतः मगठन में नये व्यक्तियों के साथ मशीन के पुर्जे का सा व्यवहार नहीं किया जा सकता। मगठन का यह मानव-बिहीन दृष्टिकोण इस तथ्य को उपेक्षा करता है कि मनुष्य, जो मगठन की इकाईयाँ होना है ऐसे पूर्व निर्धारित उद्देश्य तथा स्तर के अनुस्यू कार्य करते हैं जिनमें कि उसकी भावनात्मक इच्छाएँ (Subjective desires) तथा आकांक्षाएँ मगठन के उद्देश्य की प्राप्ति में हस्तक्षेप न करें। हेनरी फॉयल ने मगठन में मानवीय तन्त्र के महत्त्व को स्पष्ट करन हुए लिखा है, "यदि हम मानवीय तन्त्र को हटा दें तो मगठन को बनाना बहुत ही सरल हो जायेगा और यदि वर्तमान व्यवहार की जानकारी हो और आवश्यक पूँजी हो तो कोई भी इसे कर सकता है। परन्तु केवल उन लोगों को वगैरे म शांति कर और उन्हें काम दे कर ही हम प्रभावशाली मगठन नहीं बना पावेंगे। हमें इसकी भी जानकारी होनी चाहिए कि प्रत्येक परिस्थिति या मामले की आवश्यकता के अनुसार मगठन को कैसे ठीक बनाया जा सकता है और प्रत्येक आवश्यक व्यक्ति को, ठीक उस स्थान पर कैसे रखा जा सकता है, जहाँ वह सर्वाधिक उपयुक्त सिद्ध हो सके।"

(2) मगठन के सम्बन्ध में मानवीय दृष्टिकोण

मगठन के सम्बन्ध में दूसरा दृष्टिकोण है कि 'मगठन का निर्माण मानवीय मामलों के अनुसार किया जाए अथवा मानवीय मामलों का प्रायोजन इस प्रकार किया जाए कि वह मगठन के अनुस्यू हो सके।' इस सम्बन्ध में यह प्रश्न उठता है कि 'क्या मगठन का ठोका मानवीय योग्यताओं को ध्यान में रखन हुए बनाना चाहिए अथवा मानव योग्यताओं का बिना ध्यान किये हुए ही मगठन का निर्माण करना चाहिए' इस प्रश्न पर विद्वान एकमत नहीं हैं। बुद्ध विद्वान इस बात का समर्थन करत हैं कि मगठन के प्रादर्श ढाँचे का निर्माण करके फिर उसमें व्यक्तियों को उनकी योग्यताओं के अनुस्यू समायोजित किया जाए। दूसरी ओर बुद्ध विद्वानों की यह धारणा है कि हमें मगठनात्मक ढाँचे का समायोजन व्यक्तियों की योग्यताओं के अनुस्यू करना चाहिए। उरविक दस विचार के समर्थक हैं कि प्रादर्श विद्वानों के प्राधान्य पर मगठनात्मक ढाँचे का निर्माण कर लिया जाना चाहिए, पहले 'आकृति' अथवा मगठन रचनापूर्ण किया जाए और फिर प्रत्येक व्यक्ति को उसकी योग्यता के अनुस्यू मगठनात्मक ढाँचे में उपयुक्त स्थान पर बैठा दिया जाए। किन्तु उरविक अपने मत में उदार हैं। उनके अनुसार, आवश्यकता उत्पन्न होने पर मगठन में भी व्यक्ति की आवश्यकताओं का ध्यान रखने हुए परिवर्तन करने के लिए तैयार रहना चाहिए। किन्तु यदि पहले उनमें व्यक्तियों का चुनाव कर लिया हो तो बाद में

संगठनात्मक ढाँचे का निर्माण करते समय, वह उन सभी व्यक्तियों को बही-न-बही गमायाँजित करने का प्रयत्न करेगा और ऐसा करने से जिन संगठन का निर्माण होगा, उसकी उपाय एक जोड़ लगे हुए पाजामे से दी जाती है। उरधिक ऐसे संगठन को "निर्दयी, अप्रत्ययी तथा प्रकुशल" (Cruel, wasteful and inefficient) कहा है। वास्तविकता यह है कि संगठन की रूपरेखा तैयार करते समय मानवीय तत्त्व का भी हमें ध्यान रखना चाहिए।

(3) औपचारिक बनाम अनौपचारिक संगठन सम्बन्धी दृष्टिकोण .

औपचारिक संगठन (Formal Organisation) यह संगठन है जिनमें पहले से ही निश्चित सिद्धान्तों एवं उपलब्ध मानव तत्त्व के आधार पर योजना तैयार कर ली जाती है तथा प्राधिकारियों, प्रशासकों तथा अधीनस्थ कर्मचारियों के सम्बन्धों का विवरण निश्चित आचार-संहिताओं, चाटों तथा रेषाचित्रों में कर दिया जाता है, जिनमें परिवर्तन सुविधा से नहीं होते। इसके विपरीत अनौपचारिक संगठन (Informal Organisation) प्रशासन का वह दृष्टिकोण है, जो संगठन में सम्बन्धित है, पदाधिकारियों के वास्तविक आचरण पर ध्यानस्थित है। कभी-कभी दो अधिकारियों (एक उच्च तथा दूसरा निम्न) के बीच औपचारिक दृष्टि से भेद ही निम्न और उच्च का भेद हो, परन्तु यदि निम्न अधिकारी का व्यक्तित्व बहुत प्रभावशाली हो या उच्च सहायारी व्यक्तियों के साथ घनिष्ठ और मित्रवत् सम्बन्ध हों तो उच्च और निम्न का औपचारिक भेद समाप्त हो जाता है। इसके विपरीत अनौपचारिक स्थिति व कारण संगठन के औपचारिक ढाँचे का समूचा (Complex) अध्ययन-विषय हो जाता है। इस प्रकार अनौपचारिक संगठन का दृष्टिकोण संगठन पर व्यक्तियों के प्रभाव को उजागर करता है। कभी-कभी प्रशासकीय रूप में उपयोगी समझे जाने वाले व्यक्ति को स्थान देने के लिए संगठन में हेर-फेर (संगोपन या व्यापक) किया जाता है। ऐसे व्यक्तियों के लिए या तो नये पदों का सृजन किया जाता है या फिर नये विभागों का।

प्रशासकीय संगठन के मौलिक सिद्धान्त

(Basic Principles of Administrative Organisation) :

प्रशासकीय संगठन के शाब्दिक अर्थ, उसकी परिभाषा तथा उसमें सम्बन्ध में विभिन्न दृष्टिकोणों के अध्ययन के पश्चात् हमें मौलिक सिद्धान्तों का अध्ययन करना आवश्यक है। प्रशासकीय संगठन के मौलिक सिद्धान्त क्या हो—जिन पर संगठन का आन्तरिक ढाँचा घटस्थित होता है। इस सम्बन्ध में विद्वानों में महत् मतभेद है। विभिन्न संगठनों के विभिन्न मौलिक सिद्धान्त हैं। अतः उनमें एकता का पाया जाना प्रायः असम्भव है। यह स्पष्ट बात है कि सोक-प्रशासन के सिद्धान्त कोई भौतिक विज्ञान के नियम नहीं है जो हर समय और हर स्थान पर समझे गिड़े हों। भिन्न-भिन्न देशों में प्रशासकीय संगठन के भिन्न-भिन्न सिद्धान्त पाये जाते हैं, जिन पर उन देशों के भूगोल, इतिहास तथा शासन के स्वरूप का प्रभाव पड़ता है।

किन्तु कुछ सिद्धान्त ऐसे भी हैं जो सभी प्रजातान्त्रिक देशों में पाये जाते हैं। यहाँ हम कुछ प्रमुख सिद्धान्तों का वर्णन करेंगे जिन पर विज्ञान लोग एकमत हैं और उनमें इनके सम्बन्ध में कोई मतभेद नहीं है—

(1) पद-सोपान या पद-श्रेणी का सिद्धान्त (Principle of Hierarchy or Scalar System)

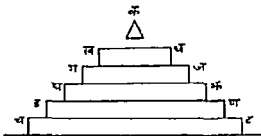
पद-सोपान अंग्रेजी शब्द 'Hierarchy' का हिन्दी रूपान्तर है। यह शब्द 'धर्म-पुरोहितों के संगठन' के अर्थ में बोला जाता है। उनके इस संगठन में पद तथा श्रेणी ही आधार होती है। एक संगठन के नीचे से ऊपर तक पदों की सीढियाँ बनी रहती हैं। इस पद-श्रेणी जीने को ही पद-सोपान कहा जाता है। अंग्रेजी भाषा में इसे 'स्केलर प्रोसेस' (Scalar Process) भी कहा जाता है जिसका हिन्दी रूपान्तर क्रमिक पद्धति है। प्रशासन में पद-सोपान का तात्पर्य यह है कि प्रशासकीय इकाइयों श्रेणी-बद्ध रहती हैं। उच्च अधिकारी को नियमानुसार आज्ञा व आदेश प्रदान करने का अधिकार रहता है और निम्न अधिकारी को उनका पालन करना होता है। एक उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थ अधिकारी को आज्ञा देता है और फिर वह अधिकारी अपने नीचे वाले को। यह क्रम चरता रहता है। नीचे से ऊपर तक सभी पदों पर कार्य करने वाले अधिकारियों एवं अधीनस्थों का पारस्परिक सम्बन्ध विभाग की आचार-महिता (Code of Conduct) में दिया होता है। समस्त कर्मचारियों की श्रृंखला मजबूत तथा दृढ़ होती है। संगठन की सफलता इस श्रृंखला की दृढ़ता पर ही आधारित होती है। किसी उच्च स्थान पर पहुँचने के लिए जैसे सीढ़ी या जीने की प्रत्येक सीढ़ी को पार करना होता है और यदि छुट्या लगा कर एक साथ दो-तीन सीढियाँ उतरने का प्रयत्न करें तो उगमं क्रम तो विगडना ही है साथ ही गिरने का भी भय रहता है। उसी प्रकार सर्वोच्च अधिकारी की स्वीकृति लेने के लिए प्रार्थना-पत्र को नीचे से ऊपर तक विभिन्न पदाधिकारियों के द्वारा पहुँचना पड़ता है और फिर सर्वोच्च अधिकारी का आदेश इसी तरह सीढ़ी-दर-सीढ़ी (Step by Step) उतरता हुआ निम्नतम पदाधिकारी के पास पहुँचता है। प्रत्येक सीढ़ी जब तक मजबूत नहीं होगी, तब तक जीना दृढ़ नहीं होगा। इसी प्रकार जब तक संगठन में यह क्रिया लागू नहीं होगी, संगठन मजबूत नहीं होगा।

पद-सोपान का अर्थ बताते हुए अर्ल लेथम (Earl Latham) ने लिखा है, "शासक की उच्च और निम्न लोगों का उतरता हुआ मापदण्ड है जिसमें प्रधान सबसे ऊपर होता है जहाँ से वह अपने निम्न पदाधिकारियों के हृदय को देखता है तथा अनेक कार्यों को अपने निदेशन के अनुसार बदलता रहता है।" संगठन में इसका अर्थ है-कर्तव्यों को श्रेणीबद्ध करना (Grading of duties), किन्तु विभिन्न कार्यों के अनुसार नहीं अपितु सत्ता तथा उसके अनुरूप उतरदायित्व की मात्रा के अनुसार। प्रशासन में इसकी आवश्यकता इसलिए है कि पद-सोपान में सत्ता तथा उतरदायित्व के अनेक स्तर होने हैं। पद-सोपान में प्रत्येक कर्मचारी का यह कर्तव्य

होगा है कि वह अपने उच्च अधिकारी द्वारा दिये गये आज्ञाओं तथा निर्देशों का पालन करे। इस प्रकार पद-सोपान आदेशों का एक प्रवाह बन जाता है।

प्रशासकीय संगठन में सबसे ऊपर कार्यपालिका होती है। उसके अधीन विभिन्न प्रशासकीय विभागों में अल्पसंख्यक कार्य करने हैं। इन अल्पसंख्यकों के अधीन अनेक अधिकारी कार्य करते हैं और उनका अधीन विभिन्न वर्गचारी कार्य करते हैं। सबसे नीचे का वर्गचारी उचित माध्यम द्वारा (Through proper Channel) उपर वाले अधिकारियों की आज्ञा का पालन करने के हैं। पद-सोपान की तुलना एक पिरामिड या काण्ड-रूप (Pyramid) में की जाती है। इसमें शिखर पर प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी होता है तथा नीचा क्रमिक रूप में आगे की ओर बढ़ती है। इस प्रक्रिया में अल्पसंख्यक कार्यकारी विभिन्न स्तरों में होकर प्रमुख अधिकारी तक पहुँचती है। पद-सोपान की श्रमणा 'आदेश की एकरूपता' (Unity of Command) है। प्रत्येक शिखर पर एक बिन्दु (Point) अर्थात् मुख्य निपादक होता है जहाँ पर गन्ना के मूल तथा उत्पन्न-सामान्य केन्द्रित होना है।

पद-सोपान के सिद्धान्त को निम्न रेखा-चित्र की सहायता में और अधिक स्पष्टता में समझा जा सकता है—



चित्र के अनुसार क के अधीन ख कार्य करता है और ग के अधीन घ। ग तथा घ के अधीन है। यदि क के द्वारा ग की कोई आज्ञा दी जाती है तो वह आज्ञा ग के माध्यम से आनी चाहिए और यदि ग को कोई आज्ञा दी जाती है तो उसे वह ग के माध्यम से करनी होगी। इसी प्रकार घ, ग के अधीन है परन्तु वह क तथा ग के भी अधीन है। इस प्रकार एक श्रमणा या जरीर के सदृश, इस व्यवस्था में गन्ना का मूल क्रमिक रूप में ऊपर तथा नीचे की ओर जाता है। ख किसी कार्य के लिए भी क के पास नहीं पहुँच सकता। उसे ट, घ, ग तथा ग के माध्यम से क तक पहुँचना होगा। इसी प्रकार यदि क को घ की कोई आज्ञा देना है तो उसे ग, घ तथा ट के माध्यम से देना। प्रत्येक आज्ञा अथवा पत्र-व्यवहार उचित मार्ग द्वारा दिया जाना चाहिए, अर्थात् गन्ना उच्च अधिकारियों द्वारा शिखर अधिकारी तक प्रथम में जाना चाहिए। एक लिपिक (Clerk) उच्च लिपिक के अधीन है, यह उच्च लिपिक प्रधान लिपिक (Head Clerk) के अधीन है, यह प्रधान लिपिक एक

कार्यालय अधीक्षक (Office Superintendent) के अधीन है तथा कार्यालय अधीक्षक अनुभाग अधिकारी (Section Officer) के अधीन है, आदि-आदि । यदि निम्न लिपिक को कोई बात अनुभाग अधिकारी को कहनी है तो वह उच्च लिपिक के माध्यम से प्रधान लिपिक तथा उसके माध्यम से कार्यालय अधीक्षक तथा उसके द्वारा अनुभाग अधिकारी तक जाना होगा । इसी प्रकार यदि अनुभाग अधिकारी निम्न लिपिक को कोई आदेश देना चाहता है तो वह आदेश कार्यालय अधीक्षक के माफत प्रधान लिपिक तक पहुँचेगा और तब उस माध्यम से प्रधान लिपिक तथा उसके द्वारा उच्च लिपिक तथा उसके माध्यम से लिपिक तक ।

पद-सोपान या त्रिक पद्धति के सिद्धान्त को हम त्रिकोण द्वारा भी स्पष्ट कर सकते हैं—



उपर्युक्त चित्र के अन्तर्गत अ को यदि य को आदेश देना है तो उसे ब, स, द, न आदि माध्यमों से गुजरना होगा । इसी तरह यदि य को अ में कुछ कहना है तो न, द, स, ब के माध्यम से ही कह सकता है ।

पद-सोपान के सिद्धान्त की विशेषताएँ :

(1) नेतृत्व (Leadership).—पद-सोपान में उच्च कर्मचारी और नीचे के सभी कर्मचारियों में नेतृत्व की श्रेणी बँटी हुई होती है । कुछ विद्वान् इसे 'सत्ता' के नाम से भी पुकारते हैं । इसका अर्थ यह है कि संगठन की समस्त शक्ति अलग-अलग सौद्धियों में बँटी होती है । शक्ति या सत्ता का मूल स्रोत संगठन का मुख्य या उच्च अधिकारी होता है । यह उच्चाधिकारी समस्त कर्मचारियों के कार्यों का समन्वय करता है । इस सिद्धान्त का आधार सत्ता या नेतृत्व है । नेतृत्व का प्रश्न प्राशासनिक संगठन व्यवस्था में अत्यन्त महत्वपूर्ण है । सफल नेतृत्व पर ही प्रशासकीय सफलता निर्भर होती है । नेतृत्व एक ऐसा प्रभाव है जो एक संगठन के समस्त सदस्यों को स्वतः ही समुक्त व महयोगिक रूप से निश्चित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए प्रयास करने की प्रेरणा देता है । नेतृत्व की सफलता के लिए प्रशासकीय नेता में कुछ विशेष गुण होने चाहिए जैसे, जागरूकता, जन-हित का ध्यान, राजनीतिक धिवेक, सदस्यों एवं उद्देश्यों का पूर्ण ज्ञान, निर्णय लेने की क्षमता तथा उनके शिष्याव्ययन में सक्षम होना

चाहिए। इनके प्रतिरिक्त ईमानदारी, निष्ठा, मेधा-भाव, उत्साह, स्वस्थ धारि गुण होने अनिवार्य हैं। (नेतृत्व की विस्तार से व्याख्या प्राये की जायेगी)।

(ii) सत्ता का प्रत्यापोजन (Delegation of Authority)—पद-सोपान के सिद्धान्त का सार सत्ता के प्रत्यापोजन में निहित है। यह हस्तान्तरण प्रशासन को चलाने के लिए आवश्यक है। किसी भी कार्य को सम्पन्न करने में सभी कर्मचारियों की शक्ति को एक निश्चित उद्देश्य की ओर ले जाया पड़ता है। विभागाध्यक्ष अपने-सा विभाग के सम्बन्धित कार्यों को सम्पादित नहीं कर सकता। अतः यह अपनी सत्ता या शक्ति को विभिन्न कर्मचारियों में उनी उतर-दायित्वों के समुच्चय हस्तान्तरण कर देना है। इसी हस्तान्तरण के द्वारा कर्मचारी अपने उत्तरदायित्वों को ठीक प्रकार से निभाने की चेष्टा करते हैं। इस सिद्धान्त का विस्तार से विवेचन आगे के पृष्ठों में किया जा रहा है।

(iii) कार्यात्मक परिभाषा (Functional Definition) —

कार्यात्मक परिभाषा का तात्पर्य है कार्यों की स्पष्ट व्याख्या करना। हमारे सर्वोच्च अधिकारी अधीनस्थ कर्मचारियों को कुछ विशिष्ट अधिकार सौंप देता है, साथ ही कर्तव्य भी। हमारे अधिकारों व कार्यों की सीमा निश्चित कर दी जाती है। हमारे कर्मचारियों को अपने-प्रपने कार्य क्षेत्रों के विषय में घम उत्पन्न नहीं होता। साथ ही वे अपने उत्तरदायित्वों को निपुणता से निभा सकेंगे।

पद-सोपान सिद्धान्त के गुण (Merit of Hierarchical System)—

(i) यह संघनन सूत्र का कार्य करता है (It works as a thread of Coordination)—इस सिद्धान्त के महत्त्व को बताने हुए मूने (Mooney) ने निगा है कि यह एक विश्व-व्यापी सिद्धान्त है। इसका अर्थ यह है कि एक संगठन में जो विभिन्न इकाइयाँ होती हैं, उनमें सम्बन्ध स्थापन करने वाली कड़ी का सिद्धान्त है। इस सिद्धान्त में समन्वय तथा पृथक्करण दोनों का सम्बन्ध पाया जाता है। डॉ० एम०पी० शर्मा (M.P. Sharma) के अनुसार, "यह यह धारणा है जिसके द्वारा विभिन्न भागों को एक साथ पिरो दिया जाता है।" ("It is a thread by which separate parts are sewen together.") पद-सोपान के द्वारा समन्वय तथा पृथक्करण दोनों ही पैदा किये जा सकते हैं। यह सम्बन्ध गठनी की सामान्य आवश्यकता है। प्रशासन में हमारी यही उपयोगिता है जो मीमेट प्रपवा मूने के भवन-निर्माण में है। पद-सोपान की विधि प्रशासनिक इकाइयों में समन्वय सूत्र का कार्य करती है।

(ii) हमारे प्रशासन में कार्य-कुशलता उत्पन्न होती है (It cultivate efficiency in administration):—पद-सोपान सत्ता तथा उत्तरदायित्व के प्रत्यापोजन परमा सोपान के सिद्धान्त पर आधारित है। अतः इस सिद्धान्त में निर्भय करने वाले अपने-केन्द्रों की स्थापना कर सी जाती है। किसी एक व्यक्ति या केन्द्र पर कार्य का

अधिक जमघट अथवा केन्द्रीयकरण नहीं होता। इसमें विभाग का अध्यक्ष स्वयं ही प्रत्येक निर्णय करने की अनिवार्यता में मुक्त हो जाता है। इस प्रकार प्रत्याधिकरण के द्वारा संगठन में निपुणता आती है और प्रत्येक कर्मचारी अपने उत्तरदायित्व को सम्भलने लग जाता है।

(iii) उत्तरदायित्व का स्पष्टीकरण (Responsibilities are laid distinct).—इस पद्धति में उत्तरदायित्व की सापक्षता पाई जाती है, जो प्रशासकीय कार्य-युशलता के लिए अत्यन्त आवश्यक है। इस प्रणाली में विन्तुल स्पष्ट हो जाता है कि कौन किसके अधीन है। उत्तरदायित्व की स्थापना करने में इसी कारण कमी कोई भ्रांति रहने की सम्भावना नहीं रहती।

(iv) आदेश की एकता (Unity of command).—प्रथम व्यवस्था में आदेश की एकता का सिद्धान्त पूर्ण रूप में लागू होता है। इस सिद्धान्त के अनुसार एक व्यक्ति केवल एक ही व्यक्ति के अधीन रह कर कार्य करता है। इसमें एक व्यक्ति का केवल एक ही तत्काल उच्च अधिकारी होगा, उसी के अधीन रह कर वह व्यक्ति अपना और जो लोग उस अधीनस्थ विभाग में कार्य करते हैं, अपने उत्तरदायित्व को निभायेंगे। उसी की आज्ञायों का पालन होगा।

(v) उचित मार्ग द्वारा प्रत्यावेदन (Through Proper Channel) —पद-सोपान के सिद्धान्त में प्रत्येक पदाधिकारी के नीचे पदों की सीढ़ी होती है। प्रत्येक कर्मचारी अपने में निकट के उच्च अधिकारी से आदेश तथा निर्देश लेता है तथा अपनी अमुविधा के निवारणार्थ निवेदन करता है। यदि कर्मचारी को उच्च अधिकारी के पास पहुँचना है तो अपने से ऊपर के अधिकारी के माध्यम से इसी प्रकार के उच्चाधिकारी को कर्मचारी को कोई आदेश अथवा निर्देश देना है तो वह आदेश भी मध्य में आने वाले अधिकारियों के माध्यम से उसके पास पहुँचेगा। इसका सबसे बड़ा लाभ यह है कि विभाग के प्रत्येक कर्मचारी को पता रहता है कि उसमें क्या कार्य होने वाला है।

(vi) पत्र-व्यवहार की सुगमता (Easiness in Correspondence).—पद-सोपान के सिद्धान्त में निर्देश तथा आदेश जो ऊपर से चलते हैं वह सुगमतापूर्वक नीचे के स्तर तक पहुँच जाते हैं। विभाग के प्रत्येक कर्मचारी को उसका पूरा ज्ञान हो जाता है, यदि नीचे के स्तर का व्यक्ति कोई प्रार्थना या सुझाव उच्च अधिकारी को देना चाहता है, तो 'उचित मार्ग द्वारा' उसे दे सकता है।

पद-सोपान के दोष

(Demerits of Hierarchy)

पद-सोपान का सिद्धान्त दोषमुक्त नहीं है। इसमें कई दोष पाये जाते हैं। अनेक आलोचकों ने इसमें अप्रतिबिन्द दोष बताये हैं—

(I) लाल-फीतासाही (Red Tapsism) — १२-सोपान के सिद्धान्त में एक बड़ा दोष यह है कि इसके अन्तर्गत लाल-फीतासाही पनपती है। इसमें प्रत्येक कार्य को निश्चित प्रम का अनुगमन करना पड़ता है। एक आदेश को सर्वोच्च अधिकारी में निम्नतर अधिकारी तक पहुँचाने में महीनों तथा वर्षों लग जाते हैं। इसी प्रकार में किसी प्रार्थना-पत्र को नीचे के स्तर में ऊपर के स्तर तक पहुँचाने में लम्बा समय लगता है। कभी-कभी तो इतनी देरी हो जाती है कि कार्य की उपयोगिता ही समाप्त हो जाती है। इस देरी का कारण लाल-फीतासाही होता है। इसमें प्रत्येक स्तर का अधिकारी पत्रों को अपने पास अनावश्यक रूप में रोक लेता है। इस देरी के कारण मगठन में दुर्लसता पैदा हो जाती है।

(II) पद-सोपान के सिद्धान्त का उल्लंघन (Disobedience of the Principle of Hierarchy):— इस सिद्धान्त में श्रेणीबद्ध सिद्धान्त का उल्लंघन होता है। किसी मध्यम अधिकारी को छोड़कर कार्य करवा लिया जाता है। इसमें अनियमितता तथा असन्तोष उत्पन्न होता है। जिस अधिकारी के पास आदेश नहीं आता, वह इस बारे में यह सोचता है कि मेरे अधिकारी को टुकराया गया है।

(III) कार्य बिगड़ने की सम्भावना (Possibility of Spoiling the Work)—इस सिद्धान्त का तीसरा दोष यह है कि जब प्र.म में सीधा सम्पर्क स्थापित करने से व को उस विशेष कार्य के सम्बन्ध में अवगत कराया जाता या अवगत है। कई बार अवगत कराने में अनियमितता हुई तो फिर आगे के कार्य बिगड़ने की सम्भावना रहती है। कारण कि व असन्तुष्ट हो जाता है। आगे बढ़ अपने अधिकारी के लिए ब्राह्मण रहेगा और कोई इस तरह नहीं होने देगा।

इस सिद्धान्त के अध्ययन में हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि इसमें कुछ अहित है और दोष कम। इन दोषों को घामाती में दूर भी किया जा सकता है। विमर्श को दूर करने के लिए कॉपस मनीष ने एक मार्ग बतलाया है, जिस पर चल कर व्यावहारिक बठिनाई को दूर किया जा सकता है। उसके अनुसार, “सत्ता के दो तलों के बीच एक पुत बना देना होगा ताकि निम्नस्थ अधिकारी अपने घामने-घामने के इसी प्रकार के विभागीय अधिकारियों में सीधा सम्पर्क स्थापित कर सकें।” कॉपस द्वारा बताये गये मार्ग को अपनाते में कुछ बठिनाइयाँ उत्पन्न हो सकती हैं। उसको दूर करने के लिए उरविह महोदय का सुभाव महत्त्वपूर्ण है। उनके अनुसार, “प्रत्येक मगठन में औपचारिक प्रमुख शृंगला ठीक उसी प्रकार होनी चाहिए, जिस प्रकार प्रत्येक घर में जल की निकासी के लिए नाली की व्यवस्था होती है, परन्तु औपचारिक शृंगला को पत्र व्यवहार के एक मात्र माध्यम के रूप में धन्य रूप में प्रयोग करना उगी प्रकार अनावश्यक है, जिस प्रकार व्यक्ति के लिए सवात की नालियों में सवय

बिताता। "प्रो० एल० डी० ह्वार्ट (L.D. White) का कथन है, "हाइरारकी में संगठन के प्रत्येक पद को, जिसे स्पष्ट अथवा पृथक पदवी दी जाती है, उपयुक्त स्थान प्राप्त होता है, जिसमें पदाधिकारी अपने अधीन कर्मचारियों को आज्ञा प्रदान करने की सत्ता रखता है, तथा अपने से ऊपर के अधिकारियों की आज्ञाओं को ग्रहण करना उनका उत्तरदायित्व होता है।"

(2) आदेश की एकता का सिद्धान्त (Principle of Unity of Command)

संगठन की सुदृढ़ता के लिए प्रत्येक कर्मचारी को यह ज्ञात होना आवश्यक है कि वह किस अधिकारी से आदेश लेगा। इसका अर्थ यह नहीं कि वह अपने एकदम ऊपर वाले अधिकारी (Immediate Officer) के प्रतिरिक्त अन्य उस अधिकारियों की बात नहीं माने। आदेश की एकता का अर्थ है कि अधीनस्थ कर्मचारी अपने निकट के उस अधिकारी की आज्ञाओं का पालन समान रूप में करे। अन्य उच्चतर अधिकारियों की आज्ञा का पालन करने के लिए उसे बाध्य न किया जाय। इसी बात को फॉयल महोदय (Foyal) ने इस प्रकार कहा है, "किसी कर्मचारी को केवल एक वरिष्ठ अधिकारी के द्वारा आदेश दिया जाना चाहिए।" "फिफनर तथा प्रिस्थस ने आदेश की एकता का महत्त्व बताते हुए लिखा है, "नियन्त्रण की एकता की अवधारणा का अर्थ यह है कि किसी संगठन के प्रत्येक सदस्य को एक और केवल एक नेता को जवाब देना चाहिए।" फॉयल महोदय इस सिद्धान्त के प्रबल समर्थक हैं। उनके अनुसार "यदि इस नियम का उल्लंघन होता है जो सत्ता बमजोर हो जाती है, अनुशासन रतरे में पड़ जाता है, व्यवस्था भंग हो जाती है और स्थायित्व मकट में पड़ जाता है" जैसे ही एक ही व्यक्ति या विभाग के ऊपर दो अधिकारी सत्ता का उपभोग करते हैं, गड़बड़ी पैदा होने लगती है, और यदि ऐसी ही स्थिति चलती रही तो अव्यवस्था बढ़ जाती है और उसके दुष्परिणाम दृष्टिगत होने हैं। या तो दोहरे नियन्त्रण के परिणामस्वरूप दो में से एक अधिकारी का लोप या घन हो जाता है और संगठन फिर में स्वस्थ हो जाता है, और या फिर संगठन विनाश की ओर जाने लगता है। बभी भी कोई संगठन दोहरे नियन्त्रण के अनुभूत नहीं बँठ सकता।" यदि एक कर्मचारी के ऊपर दो समान अधिकारी हैं, तो दोनों की एक साथ आज्ञाएँ मानना उनके लिए कठिन हो जायेगा। यदि दोनों अधिकारियों के आपस में मनमुटाव हुए तो अधीनस्थ कर्मचारी की हानत खराब हो जायेगी, क्योंकि वह दोनों को एक साथ प्रसन्न नहीं रख सकेगा। इसका परिणाम प्रशासन के कार्य में भी बाधाएँ उत्पन्न कर देगा। इस कठिनाई को दूर करने के लिए ही आदेश की एकता का सिद्धान्त अपनाया गया है जिसमें कि एक कर्मचारी अपने निकट के अधिकारी की आज्ञाओं का पालन करे।

व्यावहारिक दृष्टि में यदि आदेश की एकता के सिद्धान्त का ध्यान दिया जाए तो हम देखते हैं कि एक कर्मचारी को कबल एक ही अधिकारियों की आज्ञा का पालन करना होता है। उदाहरण के लिए, अस्पताल (Hospital) के कर्मचारी को घन डाक्टर की आज्ञा का पालन तो करना ही होता है, साथ में मार्बेजिनिंग विभाग के मचानर के आदेश का भी पालन करना पड़ता है। साधारणतया तकनीकी कर्मचारी वर्ग (Technical Personnel) दोहरे नियन्त्रण के अन्तर्गत रहता है। इस सम्बन्ध में जॉन डी. मिलेट (John D. Millett) के विचार महत्वपूर्ण हैं। उगरे अनुसार, 'आज्ञा की एकता की अवधारणा के साथ-साथ यह भी मान लिया जाना चाहिए कि कुछ बावों में दोहरे नियन्त्रण—तकनीकी और प्रशासनिक की आवश्यकता होती है। यह दो प्रकार का नियन्त्रण करने वाले दो व्यक्ति घन-घन्य हो सकते हैं। एक प्रकार का नियन्त्रण देकर यह देखेगा कि सम्बन्धित व्यक्ति के कार्य में व्यावहारिक क्षमता है या नहीं और दूसरा मुख्य तौर से इनमें दिलचस्पी रखेगा कि जन-धन के जो साधन उपलब्ध हैं, उनका कुशलतापूर्वक उपयोग किया जा रहा है या नहीं।' (The concept of unity of command therefore needs to be reconciled with a recognition that supervision of activity may be dual-technical and also administrative. The two types of supervision may be exercised by different individuals. The one type may be concerned with professional competence in the performance of a job, while other is chiefly interested in the efficient utilisation of the resources man and materials available for the job.)

दोहरे आदेश या नियन्त्रण के मुख्य समर्थक एफ. डब्ल्यू. टेलर (F. W. Taylor) थे। इसी और हर्बर्ट ए. साइमन ने आदेश की एकता के सिद्धान्त पर बल दिया है। उनका कहना है, "दो प्राधिकारी आदेशों के परस्पर मध्यम की स्थिति में केवल एक ही निर्धारित व्यक्ति होना चाहिए, जिसकी आज्ञा अधीनस्थ कर्मचारी मानें। इस प्रकार आदेश की एकता का अर्थ है, कि एक कर्मचारी को एक ही उन अधिकारी की आज्ञाओं का पालन करना चाहिए। यदि उस वर्ग अधिकारियों के अधीन किया जायेगा तो कर्मचारी के मामले में अत्यन्त ही उपस्थित हो जायेगा कि वह किसकी आज्ञा माने और किसको न माने। घन इस सिद्धान्त में प्रशासन में कार्यकुशलता के निपुणता में वृद्धि होगी।

घन में यह कहा जा सकता है कि आदेश की एकता का विभागीय संगठन में बड़ा महत्त्व है। इस प्रकार एक व्यक्ति दो चीतों पर एक साथ नहीं बैठ सकता है और यदि प्रयत्न करेगा तो गिर पड़ेगा, उसी प्रकार दो अधिकारियों की आज्ञा पालन करने वाले व्यक्ति की दशा समझ ही जायेगी।

नियन्त्रण के क्षेत्र का सिद्धान्त (The Principle of Span of Control)

किसी भी प्रकार का संगठन, चाहे वह सरकारी हो या गैर सरकारी, उसको चलाने के लिए कर्मचारियों की आवश्यकता होती है। संगठन की सफलता नियन्त्रण पर आधारित रहती है। यदि किसी संगठन में नियन्त्रण नहीं होगा तो जिस उद्देश्य के लिए संगठन की रचना की गई है, उम प्राप्त नहीं किया जा सकता। लेकिन यहाँ यह प्रश्न उपस्थित होता है कि एक अधिकारी कितने कर्मचारियों पर नियन्त्रण रखने में सफल हो सकता है, इसी अनुपात में उसके अधीन कार्य करने वाले कर्मचारियों की संख्या निर्धारित की जाती है। इन कर्मचारियों में अधिकारी नियमों का पालन कराने में तभी सफल हो सकता है, जब उन पर उसका पूर्ण नियन्त्रण हो। नियन्त्रण ही कर्मचारियों को एक शृंखला में पिरोये रखना है।

नियन्त्रण के विस्तार की सीमा इसलिए बांधी जाती है कि मानवीय कार्य-क्षेत्र सीमित होता है। कार्य-क्षेत्र कितना हो इसपर विद्वान लोग एकमत नहीं है। कई विद्वान यह मानते हैं कि एक अधिकारी 7 से 12 कर्मचारियों की क्रियाओं पर नियन्त्रण रख सकता है। वी०ए० ग्रेडिनुनाज (V. A. Graicunas) नामक लेखक ने नियन्त्रण की सीमा पर अपने लेख 'संगठन के सम्बन्ध' (Relationship in Organisation) में एक 'गणितीय सूत्र' का प्रतिपादन किया। उनका कथन है कि कोई भी अधिकारी 5 या 6 अधीनस्थ कर्मचारियों में ज्यादा के कार्य का प्रत्यक्ष रूप से निरीक्षण नहीं कर सकता। कारण कि निरीक्षण केवल व्यक्तियों का ही नहीं किया जाता, बल्कि उन कर्मचारियों के प्रशासन सम्बन्धी सम्बन्धों के विघटन तथा संगठन का भी किया जाता है और प्रत्येक नये अधीनस्थ कर्मचारी के बढ़ने पर उन दोनों में से पहली चीज अरिथमेटिक प्रोग्रेशन (Arithmetical Progression) के हिसाब में बढ़ती है, पर दूसरी चीज गेओमेट्रिक प्रोग्रेशन (Geometrical Progression) के हिसाब से बढ़ती है। यदि एक उच्च अधिकारी अपने 5 तत्काल अधीनस्थ कर्मचारियों में एक कर्मचारी और बढ़ाता है तो उसके मत्ता के इस्तान्तरण के अवसर में तो 20 प्रतिशत की वृद्धि होगी, किन्तु उन सम्बन्धों की संख्या में जिनका कि उमे ध्यान रखना है, शत-प्रतिशत वृद्धि होती है।

इस सम्बन्ध में हेनरी फॉयल (Henry Foyal) का मत है, 'एक बड़े व्यवसाय के उच्चतर प्रबन्धकों को अपने अधीनस्थ कर्मचारियों की संख्या 5 या 6 में अधिक नहीं रखना चाहिए।'

डॉ० एम० पी० शर्मा (M P Sharma) के अनुसार, "नियन्त्रण का विस्तार सिवाय इसके कुछ नहीं कि कार्य के प्रति निरीक्षण अधीनस्थों पर नियन्त्रण का ध्यान लागू करना है।"

उरविक् (Ulrick) के अनुसार "उच्च अधिकारियों के लिए अधीनस्थ कर्मचारियों की संख्या 4 है और उन लोगों के लिए जो कि निम्न स्तर पर हैं, 8 या 12 है।"

लॉर्ड हॉल्डेन एंड वॉल्लेस (Lord Halden and Wallace) का मत है कि, "एक मुख्य अधिकारी 10 से 12 अधीनस्थ कर्मचारियों की बिना किसी परेशानी के संभरेस कर सकता है।"

उपर्युक्त मतों के अध्ययन में हम इस निष्कर्ष पर पहुंचते हैं कि नियंत्रण के लिए कोई निश्चित सीमा-रेखा या घाटने संख्या नहीं है। संख्या के आधार पर नियंत्रण सीमा नहीं खींची जा सकती। इस सम्बन्ध में लूथर गुलिक (Luther Gulick) ने कहा है कि नियंत्रण की सीमा निश्चित करने में निम्न सामान्य तत्त्व कार्य में आते हैं—

(1) समय (Time) — यदि संगठन पुराना है और स्थायी है तो उसमें नियंत्रण का क्षेत्र निश्चित रूप में विस्तृत होगा। इसके विपरीत नवीन संगठन या संस्थानों संगठन में नियंत्रण का क्षेत्र छोटा होगा। समय की अवधि भी कार्य-क्षेत्र को निश्चित करने में सहायता देती है।

(b) कार्य (Functions):—समान कार्य करने वाले कर्मचारियों पर एक अधिकारी बड़ी संख्या पर नियंत्रण रख सकता है। उदाहरण के लिए एक डॉक्टर अपनेको दवाखाने का नियंत्रण कर सकता है। किन्तु इसके विपरीत एक डॉक्टर को पुलिस या शिक्षा सम्बन्धी जिम्मेदारी सौंपा जाये, तो अधिक कर्मचारियों के कार्य का निरीक्षण नहीं कर सकता।

(c) स्थान (Space):— इसके अनुसार एक अधिकारी के अधीनस्थ कर्मचारियों के कार्यालय भौगोलिक दृष्टि में काफी दूर-दूर तक फैले हों तो नियंत्रण का क्षेत्र स्वतः ही छोटा हो जायगा। दूसरी ओर यदि कार्य एक ही स्थान पर फैला हुआ है, या एक अधिकारी की नियंत्रण की सीमा असाधारण अधिक होगी।

(d) व्यक्तित्व (Personality) — संगठन में नियंत्रण के क्षेत्र को निर्धारित करने में अधिकारी का व्यक्तित्व बहुत ही महत्त्वपूर्ण स्थान रखता है। वह अपने व्यक्तित्व के आधार पर एक साथ कई कर्मचारियों पर नियंत्रण रख सकता है। व्यक्तित्व में धनक वाले सम्पन्नित हैं जेम्स, निर्णय की योग्यता, अधीनस्थों में कार्य देने की क्षमता, तत्परता, गतिशीलता, अनुभव आदि महत्त्वपूर्ण हैं।

अन्त में कहा जा सकता है कि प्रणालन की बुनावट बाने के लिए नियंत्रण के क्षेत्र का ध्यान होना आवश्यक है। बिना ही बुनावट और कार्य व्यक्तियों न हों, उन्हें बुनावट तथा योग्यता की एक सीमा होती है। जितना ऊंचा पद हो उतना ही नियंत्रण का क्षेत्र कम होना चाहिए। जिसमें कि सीमा अनसंभवित्व की निष्ठावादा गण है। कार्य में गतिविधता न आने देने के लिए आवश्यक है कि नियंत्रण की सीमा घाटनी ही ही चाहिए।

(3) केन्द्रीयकरण बनाम विकेन्द्रीकरण का सिद्धान्त

(Principle of Centralization V/s Decentralization)

जिस प्रकार किसी देश के शासन को चलाने के लिए एक समस्या उत्पन्न होती है और वह यह है कि उगका शासन एकात्मक आधार पर चलाया जाए अथवा सघात्मक आधार पर। एवात्मक शासन-व्यवस्था में सरकार की समस्त शक्तियाँ केन्द्र में निहित होती हैं। इसके ठीक विपरीत सघात्मक शासन व्यवस्था में सरकार के कार्यों का विभाजन केन्द्र तथा राज्यों में कर दिया जाता है। ठीक इसी प्रकार की समस्या लोक-प्रशासन में भी उत्पन्न होती है। आज सरकार के मामले यह उलझन है कि वह विभागीय प्रशासन को केन्द्रीयकृत रखे या विकेन्द्रीकृत। एक ओर तो नियोजित अर्थ व्यवस्था (Planned Economy), एक मजबूत एव प्रभावशाली प्रतिरक्षा (Defence) की आवश्यकता तथा राष्ट्रीय एकीकरण की आवश्यकता केन्द्रीयकरण की ओर लीचनी है; दूसरी ओर, यह वायदा कि प्रजातन्त्र को जड़ तक पहुँचावेंगे और सभागीय स्वायत्तता की बढ़ती हुई माँग विकेन्द्रीकरण की ओर लीच रही है। योजना आयोग (Planning Commission) केन्द्रीयकरण की ओर जाने का प्रतीक है, जब कि पंचायत राज (Panchayat Raj) विकेन्द्रीकरण की ओर जाने की प्रवृत्ति का।

वस्तुतः केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीयकरण का सिद्धान्त सत्ता के उपयोग में सम्बन्धित है। अर्थात् सत्ता किम सीमा तक केन्द्रित होनी चाहिए तथा किस सीमा तक विकेन्द्रित? विभिन्न विद्वानों ने इसके सम्बन्ध में भिन्न-भिन्न मत दिये हैं। संक्षेप में केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीकरण के अर्थ को इस प्रकार समझा जा सकता है कि यदि प्रत्येक निर्णय केन्द्रीय कार्यालय के द्वारा किया जाता है तो उसे 'केन्द्रीयकरण' कहा जाता है। इसके विपरीत, यदि सत्ता क्षेत्रीय अधिकारियों को सौंप दी जाती है तथा उनको पूरी स्वायत्तता दे दी जाती है कि वे केन्द्रीय कार्यालय की बिना अनुमति प्राप्त किये ही निर्णय कर लें तो उसे 'विकेन्द्रीयकरण' कहा जायेगा। डॉ० एम० पी० शर्मा (M P. Sharma) ने इनका अर्थ बताते हुए लिखा है कि, "विस्तृत रूप से यदि कहा जाए तो एक संगठन केन्द्रीयकृत तब कहलायेगा जब निर्णय की अधिक में अधिक शक्ति शिखरस्थ अधिकारी या उच्च स्तर पर स्थित हो और नीचे के स्तर के लोग अपनी अधिकांश समस्याएँ उच्च अधिकारी या उसके निचले अधीनस्थ अधिकारी के पास निर्णय को भेजें। एक विकेन्द्रीकृत संगठन वह है जो इसके विपरीत, छोटे स्तर के अधिकारियों को अधिकांश समस्या को हल करने की स्वतन्त्रता दे और अधिक महत्वपूर्ण मामले को ही केवल उच्च स्तर पर निर्णय के लिए भेजें। इस प्रकार केन्द्रीयकरण या विकेन्द्रीयकरण का भाव निर्णय की शक्ति का विभाजन है। प्रो० एल० डी० ह्यूइट (L D White) के अनुसार जहाँ प्रशासकीय शक्तियाँ स्थानीय निर्वाचित सन्थाओं के द्वारा निर्वाचित हो, हम उस प्रशासन को विकेन्द्रित कहेंगे, परन्तु जहाँ शक्तियाँ एक केन्द्र में निहित करके उन्हें

गणनादिन करने का उत्तरदायित्व मन्त्राली अधिकारियों को सौंप दिया जाए तो उन प्रणालन को केन्द्रित कहा जायेगा।

केन्द्रीय तथा विकेन्द्रीकरण के बीच भेद की कोई रेखा नहीं खींची जा सकती। किसी भी प्रणालन को पूर्णतः 'केन्द्रित' या 'विकेन्द्रित' नहीं कहा जा सकता। यह भेद मुख्यतः मात्रा है। यदि कोई गणना पूर्णतया केन्द्रित होगा तो प्रत्येक मामले में निर्णय करने की शक्ति प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी के हाथों में केन्द्रित हो जायेगी, जिसका स्वाभाविक परिणाम यह होगा कि उमके पास कार्यों का ढेर सग जायेगा और किसी भी स्थिति में उसे पूरा नहीं कर सकेगा। दूसरी ओर पूर्ण विकेन्द्रीकरण का अर्थ होगा—अराजकता प्रत्यक्ष इवार्ड अपने क्षेत्र में पूर्ण रूप से स्वतन्त्र व स्वतन्त्र होकर निर्णय करेगी।

केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीकरण के लिए उत्तरदायी तत्त्व

(Factors responsible for Centralization and Decentralization)

जेम्स डब्लू० फेसलर (J. mes. W. Fesler) ने केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीकरण को प्रभावित करने वाले निम्न तत्त्वों का वर्णन किया है—

(i) उत्तरदायित्व का तत्त्व (Factor of responsibility)—प्रत्येक विभाग का एक प्रशासकीय अध्यक्ष होता है जो अपने विभाग के कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है। यह स्वाभाविक है कि प्रत्येक महत्वपूर्ण मामलों पर निर्णय करने के अधिकार को अपने ही पास रखना पसन्द करता है। ये एक प्रकार का अधिकार संश्लेषण का प्रयास को नहीं देने है, क्योंकि ये कार्यालय विभिन्न क्षेत्रों पर विस्तरे होते हैं और उनको नियन्त्रण में रखने की भी कठिनाई होती है। इस प्रकार यह सिद्धान्त विकेन्द्रीकरण पर रोक लगाता है।

(ii) प्रशासकीय तत्त्व (Administrative Factors)—केन्द्रीयकरण और विकेन्द्रीकरण को प्रभावित करने वाले 'विभिन्न तत्त्व है। इनमें पहला महत्वपूर्ण तत्त्व है किसी अधिकारण की शक्ति। यदि कोई अधिकारण पुराता है तो उममें विकेन्द्रीकरण की सम्भावना रहती है, क्योंकि उममें कार्य करने का तरीका तथा परम्परायें स्थापित हो जाती हैं। उरवि किसी रूपे अधिकारण में छोटी-छोटी बातों के लिए उच्च अधिकारियों का निर्णय प्राप्त करना आवश्यक होता है। दूसरा प्रशासकीय तत्त्व है, नीतियों का स्थायित्व। जिस अधिकारण में नीतियाँ स्थायित्व प्राप्त कर चुकीं हों वहाँ विकेन्द्रीकरण मुलभ हो सकता है। तीसरा तत्त्व है, कर्मचारी वर्ग। यदि कर्मिक वर्ग योग्य और कार्यक्षमता वाले हैं तो विकेन्द्रीकरण सुगम हो जाता है, अन्यथा केन्द्रीकरण। इसके अतिरिक्त प्रशासकीय तत्त्व है, विषयव्यवस्था (Leconomy) तथा कार्यों का सौंप करने की दृष्टि में केन्द्रीकरण उपयुक्त होता है। इनके अतिरिक्त भी अनेक प्रशासकीय तत्त्व है जो केन्द्रीकरण तथा विकेन्द्रीकरण को प्रभावित करने हैं, यहाँ केवल उदाहरणरूप रूप कुछ प्रशासकीय तत्त्वों का उल्लेख किया गया है।

(iii) **कार्यत्मक तत्त्व (Functional Factors)**—जिन विभागों को विभिन्न प्रकार के कार्यों को सम्पादित करना होता है अथवा जिनकी प्रकृति सघन-नीकी होती है, उम विभाग के संगठन में विघेन्द्रीकरण किया जा सकता है। परन्तु जहाँ विभाग के कार्य एक ही प्रकार के हैं वहाँ केन्द्रीयकरण प्रोत्साहित होगा।

(iv) **बाह्य तत्त्व (External Factors)**—केन्द्रीयकरण तथा विघेन्द्रीकरण बाह्य तत्त्व से भी प्रभावित होता है। ऐसे प्रतिकरण जिनके कार्यों को जनता के समर्थन या स्वामीय समर्थन की आवश्यकता होती है, जैसे विकास योजना आदि का संगठन में विघेन्द्रीकरण आवश्यक हो जाता है। इसके बिना तोर-निष्ठ प्रशासन असम्भव है। विघेन्द्रीकरण प्रभावशाली राजनीतिक दलों के कारण भी आवश्यक हो जाता है।

केन्द्रीयकरण तथा विघेन्द्रीकरण को प्रभावित करने वाले तत्त्वों से परिचित होने के बाद अब हम इस सिद्धान्त के गुण-भावों का वर्णन करेंगे।

केन्द्रीयकरण का सिद्धान्त (Principle of Centralization)

जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है कि केन्द्रीयकरण की व्यवस्था वह व्यवस्था है जिसमें प्रत्येक शासकीय इकाई केन्द्रीय शक्ति की दृष्ट्यानुसार कार्य करती है और उसकी कोई स्वतन्त्र शक्ति नहीं होती और वे अपने प्रत्येक कार्य के लिए केन्द्रीय शक्ति पर निर्भर रहते हैं।

केन्द्रीयकरण की मुख्य विशेषताएँ (Characteristics of Centralization)
संक्षेप में केन्द्रीयकरण की विशेषताएँ निम्न हैं—

(i) इस व्यवस्था में प्रत्येक प्रशासकीय इकाई के केन्द्रीय प्रशासकीय इकाई से शक्ति प्राप्त करती है और उसी के प्रति उत्तरदायी रहती है।

(ii) इस व्यवस्था में स्थानीय इकाइयों के कार्यकारी केन्द्रीय संगठन के पुर्जे मात्र होते हैं। उनकी दृष्टि या प्रशासन में कोई महत्व नहीं रहता।

(iii) केन्द्रीय संगठन ही स्वामीय कार्यकारी के पदोन्नति का प्रश्न हल करते हैं। प्रशासन के साधनों आदि को जुटाने का कार्य भी केन्द्रीय संगठन ही करता है।

(iv) कोई भी कार्य जो केन्द्रीय संगठन की अनुमति के बिना किया जाता है, वह अवैधानिक होगा।

केन्द्रीयकरण के गुण (Merits of Centralization) :

(i) केन्द्रीयकरण का सबसे बड़ा गुण यह है कि इसमें प्रशासन में एक-रूपता रहती है। एक ही प्रकार की नीति निर्धारित की जाती है तथा त्रिभुजत्व में भी एक-रूपता रहती है।

(ii) इस पद्धति में शासन की समस्त इकाइयों पर उचित रूप से नियन्त्रण रखा जा सकता है, जिससे परिणामस्वरूप समस्त इकाइयों मन्त्रिय रूप से कार्य करती रहती है।

(iii) केन्द्रीयकरण की व्यवस्था में प्रशासन में नियमितता बनी रहती है। इसका कारण यह होता है कि इन व्यवस्था में एक ही आदेश का पालन छोटे तथा बड़े अधिकारी समान रूप में करते हैं। सभी कर्मचारियों में कार्य बँटा होता है और उनको नियमानुसार कार्य करने की आज्ञा होती है।

(iv) इस प्रकार की व्यवस्था में भ्रष्टाचार की कम सम्भावना रहती है क्योंकि नियंत्रण बढोर होता है।

केन्द्रीयकरण के दोष (Demerits of Centralization)

(i) इस व्यवस्था का सबसे बड़ा दोष यह है कि इसमें निर्णय बड़ी देरी में होते हैं जिसके कारण लाल-शीता-नाही (Red Tapes) को प्रोत्साहन मिलता है। केन्द्रीय मण्डल में काम अनेक प्रकार के कार्य होते हैं और प्रत्येक प्रकार के कार्य को सर्वोच्च अधिकारी के सामने ले बुजगन की आवश्यकता होती है, जिसका फलस्वरूप कार्यों में बड़ी देरी होती है।

(ii) इस प्रकार की व्यवस्था में धन भी अधिक खर्च होता है। इसका कारण यह है कि प्रशासकीय अधिकारियों को केन्द्रीय मण्डल में सीधा सम्पर्क स्थापित करने के लिए एक स्थान में दूसरे स्थान पर प्रत्यक्ष रूप में मिलना होता है। दूसरे शब्दों में क्षेत्रीय अधिकारी छोटे-छोटे कार्यों के लिए भी उच्च अधिकारी में मिलने रहते हैं जिससे खर्च अधिक होता है।

(iii) इस पद्धति में निगराने के अधिकारी को स्थानीय दशाओं और परिस्थितियों का ज्ञान तब तक भी नहीं होता। वहाँ पर तो केवल एकत्रणता पर जोर दिया जाता है, जिसका परिणाम यह होता है कि स्थानीय प्रश्नों को पूर्णरूपेण ध्यान में रख कर निर्णय नहीं लिया जाता जिससे शासन कार्य में असमर्थता पैदा होती है। डॉ० एम० पी० शर्मा ने इस सम्बन्ध में अपना मत व्यक्त करते हुए कहा है कि, "केन्द्रीय शासन की जनता में दूर बँधी हुई, स्थानीय दशाओं एवं स्थानिकताओं में पूर्ण परिचित नहीं होती है। इसका स्वाभाविक परिणाम यह होता है कि केन्द्रीयकृत प्रशासन को क्षेत्रीय विभिन्नताओं के अनुसार नहीं दाता जा सकता। अनेक स्थानीय समस्याएँ दुर्लभ तथा उपेक्षा हो जाती हैं।"

(iv) केन्द्रीयकरण जनता व स्थानीय लोगों को प्रशासन में भाग लेने के लिए सिंगी भी तरह प्रोत्साहित नहीं करता।

(v) केन्द्रीयकृत शासन बड़ा बढोर होता है। प्रशासकीय कार्यकारी आदेशों का प्रकाशः पालन करने के लिए बाध्य होने हैं। उन्हें अपनी बुद्धि व विवेक को उगम में प्रयोग करने की अनुमति नहीं होती।

(vi) इस प्रकार की व्यवस्था में सरकार को जनता का पूरा सहयोग नहीं मिलता। इसका कारण यह होता है कि केन्द्रीय दफ्तों वाले कार्यों की रूप रेखा तैयार करती है। क्षेत्रीय अधिकारी तो केवल केन्द्रीय मण्डल के अनुसार कार्य करते हैं।

विकेन्द्रीकरण का सिद्धान्त (Principle of Decentralization)

केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त का एकदम विपरीत विकेन्द्रीकरण का सिद्धान्त है। इसके अन्तर्गत स्थानीय कर्मचारियों में विभिन्न स्थानीय परिस्थितियों के अनुसृत राष्ट्रीय नीतियों को अपनाने के लिए स्वयं प्रेरणा तथा पहल करने की क्षमता पाई जाती है। क्षेत्रीय समस्याओं को अपनी क्षमता व कार्यकुशलता व क्षमता का पूरा-पूरा अवसर रहता है। उन्हें हर बात के लिए शीर्ष के अधिकारी या केन्द्रीय मण्डल की धोर नहीं देखना होता है। इस प्रकार के प्रशासन में केन्द्रीय मण्डल केवल नेतृत्व प्रदान करती है। साम्प्रतिक कार्य स्थानीय समस्याओं द्वारा किया जाता है।

विकेन्द्रीकरण की मुख्य विशेषताएँ (Characteristics of Decentralization):—

विकेन्द्रीकरण की मुख्य विशेषताएँ निम्न हैं—

(i) हमें माला का विकेन्द्रीकरण इस प्रकार किया जाता है कि अधीनस्थ कर्मचारियों को अपने विवेक के अनुसार कार्य करने के लिए अधिकधिक क्षेत्र व अवसर मिलें। शीर्ष के अधिकारी व पाम अपेक्षाकृत कम से कम मामले निर्णय के लिए भेजे जाते हैं।

(ii) हमें मण्डल के अग्रा को अधिक से अधिक मला या शक्ति दी जाती है तथा केन्द्रीय मण्डल के पाम में नियन्त्रण के कुछ आवश्यक अधिकार ही रखे जाते हैं।

(iii) निर्वाचित अग्रा के पाम अधिक से अधिक शक्ति तथा प्रशासन में जनता का अधिक से अधिक सहभाग।

(iv) मुख्य कार्यालय और जनता के निकटस्थ स्थानीय इकाया या अभियन्ताओं की स्वतन्त्रता।

(v) क्षेत्रीय अभियन्ताओं को कार्य सम्बन्धी स्वतन्त्रता।

विकेन्द्रीकरण के फल (Merits of Decentralization) —

(i) यह व्यवस्था जनता को शासन में भाग लेने का पूरा-पूरा अवसर प्रदान करती है। प्रजातान्त्रिक व्यवस्था को मृच्छा रूप में चाने के लिए माला का विकेन्द्रीकरण आवश्यक है। हमें लोक-प्रिय नियन्त्रण की स्थापना होनी है।

(ii) विकेन्द्रीकरण पद्धति में विभिन्न स्तरों पर विभिन्न प्रयोग किये जा सकते हैं। स्थानीय अधिकारी स्थानीय समस्याओं को हल करने के लिए अपनी स्वतन्त्र बुद्धि से नये प्रयोग करने हैं। उन्हें अपनी बुद्धि की तीव्रता तथा विवेक को दिखाने का पूरा अवसर मिलता है।

(iii) विकेन्द्रीकरण शासन के कार्य में तीव्रता रहती है अर्थात् कार्य तीव्रता में होते हैं। क्योंकि स्थानीय अधिकारी शीर्ष के अधिकारी के आदेशों की प्रतीक्षा नहीं करने। वे आवश्यकतानुसार तुरन्त निर्णय कर लेते हैं। इस प्रकार प्रशासन विफल नहीं होता।

(iv) इस व्यवस्था द्वारा आरम्भित कठिनाइयों का सामना किया जा सकता है, क्योंकि अधिकाधिकों की परिस्थिति के अनुसार निर्णय करने के अधिकार प्रदान कर दिये जाते हैं।

(v) विदेशीकरण में विभाग या क्षेत्र के अधिकारियों का सीधा सम्पर्क अपने क्षेत्र के व्यक्तियों के साथ होता है। राष्ट्रीय अधिकारी भी क्षेत्र में ही रहता है जिससे उन्हें क्षेत्रीय समस्याओं का पूरा ज्ञान होता है। पूरी तरह समस्याओं में परिचित होने के कारण उन समस्याओं का हल भी आसानी से निकाला जा सकता है।

(vi) विदेशीय प्रशासन में बर्बादियों की स्वतन्त्र रूप से कार्य करने का अवसर मिलता है जिससे उद्यम, उत्साह, लयन व आत्मविश्वास उत्पन्न होता है।

(vii) गलत या खटबारा होने के कारण विदेशीकरण प्रशासन में नियमों की कठोरता नहीं होती। इससे गांधी-साह क्षेत्रीय अधिकारियों के कार्यों में कठम-कठम पर हस्तक्षेप नहीं होता।

(viii) इसमें नाज पीछायाही तथा कार्यों में विलम्ब के अवसर कम होते हैं, क्योंकि प्रत्येक मामले में मुख्य कार्यालय में धाजा नहीं लेनी पड़ती।

विदेशीकरण के दोष (Demerits of Decentralization) —

विदेशीकरण पद्धति के निम्न दोष हैं—

(i) विदेशीकरण पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह बताया जाता है कि इसमें विभागीय नीतियों में समन्वयता नहीं पाई जाती। प्रत्येक क्षेत्रीय इकाई अपनी आवश्यकता के अनुसार कार्यों व नीतियों का निर्धारण करती है। इससे प्रशासकीय संगठन कमजोर हो जाता है।

(ii) कुछ आलोचकों का कहना है कि विदेशीकरण प्रशासन में अष्टाचार फैलता है। उनका कहना है कि स्थानीय शासक-अधिकारियों पर बड़े नियन्त्रण के कारण वे मनमानी करने से ज़िम्मे अष्टाचार को प्रोत्साहन मिलता है।

(iii) इस प्रकार की व्यवस्था में स्थानीय दलबन्दी प्रशासन पर छात्रों की धारणा बनी रहती है। स्थानीय दलबन्दी से लोगों में व्यापक शक्तिबोध नहीं रहता। स्वायत्तता तथा मनीषिता का तो प्रत्येक क्षेत्र निकार रहता है।

(iv) आलोचकों का यह भी कहना है कि विदेशीकरण व्यवस्था में स्थानीय अधिकारी स्थानीय समस्याओं को सुलभता में इनके व्यस्त रहने से उन्हें राष्ट्र के हित की समस्याओं की ओर ध्यान देने की सुरक्षा ही नहीं रहती। राष्ट्रीय शक्तिबोध के अभाव में राष्ट्रीय हितों को हानि पहुँचती है।

(v) इसमें केन्द्रीय संगठन का नियन्त्रण स्थानीय क्षेत्रों में नहीं होता। घनः केन्द्रीय संगठन स्थानीय मामलों के प्रति उदासीन रहता है।

केन्द्रीयकरण तथा विदेशीकरण दोनों में ही गुण तथा दोषों का समावेश है। यह निर्णय करना बहुत कठिन है कि किसी संगठन को केन्द्रीयकरण के विधान

पर स्थापित किया जाए अथवा विकेन्द्रीकरण पर। दोनों में से किसी को भी अच्छे संगठन का पूर्ण सिद्धान्त नहीं माना जा सकता। अतः कई विद्वानों का विचार है कि परिस्थितियों तथा आवश्यकता की माँग के अनुसार यह निर्णय किया जाना चाहिए कि किस विभाग या संगठन का आधार केन्द्रीयकरण हो और किस का आधार विकेन्द्रीयकरण।

(4) नियन्त्रण के क्षेत्र का सिद्धान्त (Span of Control)

किसी भी प्रकार का संगठन चाहे वह सरकारी हो या गैर-सरकारी, उसको चलाने के लिए कर्मचारियों की आवश्यकता होती है। संगठन की सफलता नियन्त्रण पर निर्भर करती है। यदि किसी संगठन में नियन्त्रण नहीं होगा तो जिस उद्देश्य के लिए उस संगठन की रचना की गई है, उसे प्राप्त नहीं किया जा सकता। लेकिन यहाँ एक प्रश्न उपस्थित होता है कि एक अधिकारी कितने कर्मचारियों पर नियन्त्रण रखने में सक्षम हो सकता है, इसी अनुपात में उसके अधीन कार्य करने वाले कर्मचारियों की संख्या निर्धारित की जाती है। इन कर्मचारियों में अधिकारी नियमों का पालन कराने में तभी सफल हो सकता है, जब उन पर उसका पूर्ण नियन्त्रण हो। नियन्त्रण ही कर्मचारियों को एक शृंखला में पिरोये रखता है। किसी संगठन में कितने उत्तरोत्तर पद अथवा स्तर होने चाहिए, यह इस बात पर निर्भर करता है कि उस संगठन में निम्नतर स्तर पर कितने व्यक्ति कार्य करने हैं तथा प्रत्येक उच्चधिकारी कितने कर्मचारियों के कार्यों का सुगमता तथा कुशलतापूर्वक नियन्त्रण कर सकता है। निम्न उदाहरण से इस बात को और स्पष्ट किया जा सकता है माना कि राजस्थान के पुलिस विभाग में 20,000 कुल सिपाही कार्यरत हैं और प्रत्येक अधिकारी 5 व्यक्तियों के कार्यों का निरीक्षण कर सकता है। ऐसी स्थिति में विभाग का संगठन निम्न प्रकार का होगा—

1	महानिरीक्षक पुलिस
6	उप-महानिरीक्षक पुलिस
32	पुलिस अधीक्षक
160	पुलिस उप-अधीक्षक
800	पुलिस निरीक्षक
4,000	पुलिस उप-निरीक्षक
20,000	पुलिस के सिपाही

(20,000 विषाहियों को 5 में विभाजित करने पर अगले स्तर पर 4,000 पुनित उप-निरीक्षकों की आवश्यकता होगी। इनको पुन 5 से विभाजित करने पर 800 पुनित निरीक्षकों की आवश्यकता होगी। इन निरीक्षकों को निरीक्षण में रखने के लिए 160 उप-अधीक्षकों की आवश्यकता होगी। इनमें 5 का भाग देने पर 32 अधीक्षकों की जरूरत होगी। उन पर नियन्त्रण रखने के लिए 6 उप-महानिरीक्षकों तथा उन पर नियन्त्रण के लिए 1 महानिरीक्षक, पुनित की आवश्यकता होगी।)

यदि विषाहियों की संख्या बढ़ाकर 30,000 कर दी जाए और नियन्त्रण की सीमा 5 ही रहे तो संगठन में एक स्तर की और वृद्धि हो जायेगी—

1	पुनित महानिरीक्षक
2	पुनित उप-महानिरीक्षक
10	पुनित महा-महायक निरीक्षक
48	पुनित अधीक्षक
240	उप-अधीक्षक
1,200	पुनित निरीक्षक
6,000	उप-निरीक्षक
30,000	पुनित के विषाही

विषाहियों की संख्या में वृद्धि होने में एक नये स्तर का सृजन करना पटा है जो महायक-महा-निरीक्षक का है। यदि निरीक्षण की सीमा 5 में बढ़ कर 6 हो जाती तो हमें संगठन में एक नये स्तर की आवश्यकता नहीं रहती।

नियन्त्रण के विचार की सीमा हमें यह भी जाननी है कि मानवीय कार्य-क्षेत्र सीमित होता है। नियन्त्रण ध्यान क्षेत्र (Span of Attention) की सीमा पर निर्भर करता है। नियन्त्रण करने की सीमा प्रत्येक व्यक्ति की भिन्न होती है। अतः नियन्त्रण की सीमा के सम्बन्ध में निर्दिष्ट माप-दण्ड स्थापित नहीं किया जा सकता। साब-प्रशासन के विभिन्न विद्वानों में हम प्रश्न पर मतभेद नहीं है। कई विद्वान् यह मानते हैं कि एक अधिकांश 7 से 12 कर्मचारियों की विषाहों पर नियन्त्रण रख सकता है। वी०ए० ग्रैनुनास् (V. A. Graicunas) नामक विद्वान् ने नियन्त्रण की सीमा पर अपने लेख 'संगठन में सम्बन्ध' (Relationship in Organisation) में एक 'गणितीय सूत्र' (Mathematical Formula) का प्रतिपादन किया है। उक्त सूत्र है कि कोई भी अधिकांश 5 या 6 अधीनस्थ कर्मचारियों से अधिक के कार्य

का प्रत्यक्ष रूप से निरीक्षण नहीं कर सकता। कारण निरीक्षण केवल व्यक्तियों का ही नहीं किया जाता है बल्कि उन कर्मचारियों के क्षमता सम्बन्धी सम्बन्धों के विघटन तथा सगठन का भी किया जाता है और प्रत्येक नये अधीनस्थ कर्मचारी के बढ़ने पर इन दोनों में से पहली चीज तो अरिथमेटिक श्रेणी (Arithmetical Progression) के हिसाब से बढ़ती है, पर दूसरी चीज गुणोत्तर श्रेणी (Geometrical Progression) के हिसाब से बढ़ती है। यदि एक उच्च पदवीवाली जाने 5 नरहान अधीनस्थ कर्मचारियों में एक छोटा कर्मचारी और बढ़ा देता है, तो उससे उसकी शक्ति के प्रत्यापोजन के अवसर में तो केवल 20% की वृद्धि हुई है पर उन सब सम्बन्धों की शरया में जिनकी उन्हें निगरानी रगनी है, शत प्रतिशत वृद्धि होती है।

नियन्त्रण क्षेत्र की समस्या के सम्बन्ध में विभिन्न विद्वानों ने अपने मत प्रकट किये हैं, जिनमें से मुख्य निम्न हैं—

इस सम्बन्ध में हेनरी फेयल (Henry Fayol) का मत है, 'एक बड़े व्यवसाय के उच्चतर प्रबन्धकों को अपने अधीनस्थ कर्मचारियों की संख्या 5 या 6 से अधिक नहीं रखनी चाहिए।

डॉ० एम०पी० शर्मा (M P Sharma) के अनुसार—“नियन्त्रण का विस्तार सिवाय इसके कुछ नहीं है, कार्य के प्रति निरीक्षण तथा अधीनस्थों पर नियन्त्रण का ध्यान लागू करना है।

प्रो० उरविक (Prof Urwick) के अनुसार—“उच्च अधिचारियों के नियन्त्रण की आदर्श संख्या 5 से 6 है और निम्न स्तर पर अधीनस्थ कर्मचारियों के नियन्त्रण की संख्या 8 से 12 है।

लॉर्ड हाल्डेन तथा ब्राह्म वात्सल का विचार है कि—“एक मुख्य अधिकारी 10 से 12 तक अधीनस्थ कर्मचारियों के बिना किसी परेशानी से देखरेख कर सकता है।”

सर इवान हेमिल्टन ने अपने भौतिक अनुभव के आधार पर कहा है कि—“एक अधिकारी 3 या 4 अधीनस्थ कर्मचारियों के कार्यों का निरीक्षण कर सकता है।”

उपर्युक्त मतों के अध्ययन से हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि नियन्त्रण के लिए कोई निश्चित सीमा-रेखा या आदर्श संख्या नहीं है। संख्या के आधार पर नियन्त्रण सीमा नहीं खींची जा सकती। इस सम्बन्ध में लूथर गुल्लिक (Luther Gullick) ने कहा है कि नियन्त्रण की सीमा निर्धारित करने में निम्न सामान्य शरव नाम में धाते हैं.—

(1) समय (Time).—यदि सगठन पुराना है और स्थायी है, तो उसमें नियन्त्रण की सीमा अपेक्षाकृत अधिक होगी, क्योंकि पुराने सगठन में परम्पराएँ पड जाती हैं तथा कार्य भी व्यवस्थित हो जाता है। इससे विपरीत, नये सगठन में अधिकारियों के सामने उनके अधीनस्थ कर्मचारी प्रतिदिन नई समस्याएँ उनके पास

ने जाने हैं। इसके प्रतिष्ठित परम्पराओं का प्रभाव होता है। धन निरीक्षण की सीमा मरुचित होगी।

(ii) कार्य (Function)—एक ही प्रकार के कार्य करने वाले कर्मचारियों पर एक अधिकारी बड़ी संख्या में नियन्त्रण रख सकता है। उदाहरण के लिए एक डॉक्टर घनेक डॉक्टरों के कार्यों का निरीक्षण कर सकता है, क्योंकि उनके कार्यों में समरूपता है। परन्तु यदि एक डॉक्टर को शिक्षा अथवा पुस्तिका के कार्यों का निरीक्षण होगा, तो नियन्त्रण की सीमा कम होगी। क्योंकि कार्यों की विभिन्नता के कारण उसे समझने व प्रपत्र को उम्र कार्य के अनुरूप टालन में समय लागता है, अतः नियन्त्रण की सीमा कम होगी।

(iii) स्थान (Space) —इसमें यदि एक अधिकारी के अधीनस्थ कर्मचारियों के कार्यालय भौगोलिक दृष्टि में काफी दूर-दूर फैले हों तो नियन्त्रण का क्षेत्र स्वतः ही छोटा हो जायेगा। दूसरी ओर कार्य एक ही स्थान पर पंजा है, तो एक अधिकारी घनेक कर्मचारियों का नियन्त्रण कर सकता है।

(iv) व्यक्तित्व (Personality) - समूह में नियन्त्रण के क्षेत्र को निर्धारित करने में अधिकारी का व्यक्तित्व बहुत ही महत्व रखता है। व्यक्तित्व में अधिकारी की योग्यता, दूसरों से कार्य लेने की क्षमता, निरुत्थ वरन की शक्ति, गतिशीलता, दूसरों को समझने की शक्ति, निष्ठा, ईमानदारी आदि धनन गुणों का सम्मिश्रण होता है। वर प्रपत्र व्यक्तित्व के आधार पर एक साथ कई व्यक्तियों पर नियन्त्रण रख सकता है।

अतः में कहा जा सकता है कि प्रशासन को कुशल बनाने में लिए नियन्त्रण व क्षेत्र का होना प्रायः आवश्यक है। कितना ही कुशल और योग्य व्यक्ति क्यों न हो, उसके कुशलता तथा योग्यता की एक सीमा होती है। जितना ऊँचा वह हो उतना ही नियन्त्रण का क्षेत्र कम बन देना चाहिए जिसे कि गम्भीर उत्तरदायित्व को निभाया जा सके। कार्य में शिथिलता न प्राने देने के लिए प्रायः ३ नियन्त्रण की सीमा प्रायः होती चाहिए।

(5) विशेषीकरण या विनिष्ठीकरण का सिद्धान्त

(Principle of Specialization)

राज के जन-व्यापारों के राज्य में सरकार का कार्य-क्षेत्र बहुत विस्तृत हो गया है और विभिन्न क्षेत्रों में उसे जनता में सुख, कल्याण और सुविधा के लिए कार्य करना पड़ता है। यह सर्वमान्य है कि सरकार का मुख्य कार्य राष्ट्रीय प्रामाण्य में देश की रक्षा करना तथा देश में शान्ति तथा व्यवस्था बनाए रखना है। लेकिन, इसके प्रतिष्ठित सरकार को बटुने में कार्य करने होते हैं जैसा स्वास्थ्य, शिक्षा, सफाई, आर्थिक समृद्धि और जनता की नीतिव और भौतिक सुख-समृद्धि एवं प्रगति आदि। इन सभी लक्ष्यों एवं उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सरकार को घनेक विभागों

(Departments), अग्निसंग्गों (Agencies) और कार्यालयों (Offices) की स्थापना करनी पड़ती है। उन्हें उद्घृषा 'विभाग' की मजा दी जाती है। यह केवल प्रशासन की दृष्टि से ही सुविधाजनक नहीं, अतिसु नम्वनित क्षेत्र या विषय में विदेश ज्ञानकारी और ज्ञान प्राप्त करने की दृष्टि में भी बहुत आवश्यक है। यदि प्रत्येक विभाग को युक्तता के साथ अपना उत्तरदायित्व पूरा करना है तो यह आवश्यक है कि विभाग को अपने क्षेत्र के बारे में विनिष्ट ज्ञानकारी हो और विनिष्ट अधिकायियों की हा साथ मौला जाए। यही कारण है कि आरक्षण प्रशासन, चाहे वह मन्त्रालय हो या गैर-मन्त्रालयी, के क्षेत्र में विनिष्ट ज्ञानकारी रखने वाले विभागों का निम्नतर विभाग हो रहा है। पत्र-आदेश मन्त्र-प्रशासन या मन्त्रालयों, मण्डलों, आयोगों आदि में उँटा हुआ पाते हैं और इनमें प्रत्येक केवल एक ही प्रकार का विनिष्ट कार्य सम्पादित करता है।

प्रशासकीय विभागों में विनिष्टीकरण या विनिष्टीकरण के साथ-साथ एक और विशेष महत्वपूर्ण बात का ध्यान जाना आवश्यक है, जिसे संयोग की व्यवस्था कहते हैं। इसका अर्थ यह ज्ञान है कि जहाँ विनिष्टता के आधार पर विभागों को उप-विभाग (Sub-departments) आदि में बाँटा जाता है। वहाँ विभिन्न उप-विभागों में कार्य करने वाले प्रशासकीय कर्मचारियों का एक-दूसरे में संयोग एक बड़ी इकाई की महत्त्वता के रूप में पाया जाना आवश्यक है। जहाँ प्रशासकीय विभागों में उनके उप-विभागों में इस प्रकार का सम्बन्ध नहीं पाया जाता वहाँ विनिष्टीकरण का कोई लाभ नहीं होता। इस प्रकार प्रशासन में विनिष्टीकरण तथा संयोग दोनों का होना आवश्यक माना गया है। प्रो० एल० टी० ह्यारिट (L. D. White) ने प्रशासन में संयोग के महत्त्व की विवेचना करते हुए लिखा है—“विनिष्टीकरण या विनिष्टीकरण कार्य को विभाजित एवं उप-विभाजित करने के लिए तथा उन कर्मचारियों की एक-दूसरे के अलग करने के लिए निम्नतर कार्य करता है जिसका संयोग वही इकाइयों में उन लोगों को प्राप्त करने के लिए होता है जिनके लिए उनका अस्तित्व कायम है।”

(6) सत्ता के प्रत्यायोजन का मिद्वान्त

(Principle of Delegation of Authority)

जिमी भी संगठन में प्रशासन को सुरक्षित रूप में चलाने के लिए कर्मचारियों की आवश्यकता होती है। कोई भी अकेला व्यक्ति संगठन में सभी कार्यों को सम्पादित नहीं कर सकता, अतः अपने अधीनस्थ कर्मचारियों में उच्च अधिकारी कार्यों का वटारण करता है। निम्न कर्मचारियों को जिन कार्यों को सौंपा गया है उन्में उत्तम उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए उन्हें कुछ शक्तियाँ भी देनी पड़ती हैं। इस प्रकार की शक्ति का वितरण ही प्रशासन में हस्तांतरण या प्रत्यायोजन (Delegation) कहलाता है। इस प्रक्रिया के द्वारा एक उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थ

कर्मचारियों को सविवेक (Discretion) के अनुमार निर्णय लेने तथा कार्यो को सम्पादित करने के अधिकार को हस्तान्तरित कर देता है। घन सत्ता के प्रत्यायोजन का अर्थ है, व्यक्ति वा अपने कार्यो को सम्पादित करने में, तथा अपने उत्तरदायित्वा को निभाने में, अपनी बुद्धि के अनुसार निर्णय लेने की छूट देने से है। संगठन की पद-सोपान-शृङ्खला में उच्च अधिकारो का अथवा निम्न अधिकारो की अपनी सत्ता वा प्रत्यायोजन करना आवश्यक हो जाता है। प्रशासन के दैनिक क्रिया-कलाप में अनेक ऐसे सामयिक प्रश्न उत्पन्न होते हैं, जिनका निर्णय सीधे करने की आवश्यकता होती है। घन अधीनस्थ कर्मचारी अपनी हस्तान्तरित सत्ता वा प्रयोग कर उन प्रश्नों पर निर्णय लेते हैं। यहाँ इस बात का विशेष रूप में उल्लेख करना आवश्यक होगा कि जब उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थ कर्मचारियों को सत्ता वा हस्तान्तरण करते हैं लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि उच्च अधिकारी ने सत्ता को हमेशा के लिए त्याग दिया है। सीमित रूप में हस्तान्तरण के बाद भी घनिष्ठ रूप में सत्ता उच्च अधिकारो के पास ही रहती है क्योंकि जिन अधिकारियों को सत्ता दी जाती है उन पर नियंत्रण, पर्यवेक्षण तथा निगरानी का अधिकार अभी वा है। उच्च अधिकारी को यह दखना होता है कि जिन अधिकार को अधीनस्थ कर्मचारियों को दिया गया है उसका उपयोग ठीक प्रकार में करें। उसे हस्तक्षेप करने, शक्ति को वापिस लेने, उसमें परिवर्तन करने वा पूरा अधिकार होता है। प्रत्यायोजन वा उद्देश्य संगठन को सुचारु रूप में चलाना है और इसके लिए अपने प्रत्येक स्तर पर सत्ता वा हस्तान्तरण किया जाता है। लेकिन प्रत्यायोजन के बाद भी कानूनी रूप में सत्ता उच्च अधिकारो के पास ही मानी जाती है, लेकिन अपने व्यावहारिक प्रयोग वा अधिकार महात्वरु वा अधीनस्थो को दे दिया जाता है।

मुल्ल, सिडानो ने सत्ता के प्रत्यायोजन की परिभाषा देने का प्रयत्न किया है। मुख्य परिभाषाएँ निम्न हैं—

मिलेट (Millet) के अनुसार—“प्रत्यायोजन वा सार दूरगो को निर्णयगत शक्ति प्रदान करने तथा उनसे कर्तव्यों की सीमा में निर्धारित समस्याओं में उनके निर्णयों में प्रयोग करने से है।” (“The essence of delegation is to confer discretion upon others, to use their judgment in meeting specific problems with in the framework of their duties.”)

मूने (Mooney) के अनुसार प्रत्यायोजन वा अर्थ है—“उच्च अधिकारी द्वारा निर्धारित शक्तियों को समर्पित करना।” (“Delegation means Confering of specified authority by a higher authority.”)

डॉ० महेश्वरी (Dr. Maheshwari) के अनुसार—“प्रत्यायोजन शक्तियों को विभाजित तथा वितरण करने की एक विधि है।” (“Delegation is a way for dividing and distributing authority.”)

प्रत्यायोजन की आवश्यकता (Need for Delegation)

किमी सगठन में प्रत्यायोजन की आवश्यकता निम्न कारणों में प्रावश्यक हो जाती है—

(i) कोई भी सगठन का अध्यक्ष, चाहे कितना भी योग्य क्यों न हो, अपने सभी कार्यों को नहीं कर सकता न ही वह अपनी सम्पूर्ण शक्ति का प्रयोग कर सकता है, जो उसे कानून द्वारा प्राप्त हुई है अतः प्रत्यायोजन आवश्यक हो जाता है।

(ii) प्रत्यायोजन के परिणामस्वरूप छोटे-छोटे प्रश्नों का निपटारा अधीनस्थ महयोगी या कर्मचारी कर देते हैं। उच्च अधिकारी के पास केवल महत्वपूर्ण प्रश्न ही जाते हैं।

(iii) इस व्यवस्था में सगठन के उच्च अधिकारियों को समय मिल जाता है क्योंकि कुछ कार्य नीचे के स्तर पर कर लिया जाता है, अतः उच्च अधिकारी अपने उस समय का उपयोग महत्वपूर्ण प्रश्नों को सुलभाने में लगा सकता है।

(iv) हस्तान्तरण के अभाव में अधीनस्थ अधिकारी अपने कार्य नहीं कर सकते, क्योंकि किमी कार्य को करने में कार्य क अनुसृत मता भी उनके पास होती चाहिए।

(v) प्रत्यायोजन कर्मचारियों में सहयोग तथा आत्म-विश्वास पैदा करने के लिए आवश्यक है।

प्रत्यायोजन के लाभ (Merits of Delegation)

(i) सत्ता के प्रत्यायोजन से विभाग का अध्यक्ष कार्य का विभाजन करने अपने अधीनस्थों को सत्ता और दायित्व सौंप सकता है जिसे वह नियंत्रण और निरीक्षण अच्छी प्रकार से कर सकता है।

(ii) इसमें सगठन में कार्यकुशलता बढ़ती है क्योंकि कार्यों का विभाजन होने में अध्यक्ष के पास सभी प्रकार के कार्य एकत्रित नहीं होते। छोटे कार्य सहायक अधिकारी नीचे के स्तर पर ही निपटाते हैं और महत्वपूर्ण कार्य अध्यक्ष के पास पहुँचते हैं। इस प्रकार श्रम-विभाजन में सगठन की कार्यकुशलता में वृद्धि होती है।

(iii) सत्ता के प्रत्यायोजन में व्यर्थ और छोटी छोटी समस्याएँ सगठन के अध्यक्ष के पास नहीं पहुँचती। इससे स्थान पर वह सगठन की महत्वपूर्ण समस्या को सुलभाने में समय लगा सकता है।

(iv) इस व्यवस्था में सहयोग और उत्तरदायित्व की भावना बढ़ती है। उच्च और निम्न अधिकारियों में सत्ता के प्रत्यायोजन में सामग्री विचार विमर्श की सम्भावना रहती है, जिसे सहयोग बढ़ता है। उत्तरदायित्व की भावना इसलिए बढ़ती है कि इसमें कर्मचारियों को अपने कार्यों के दायित्वों को पूरा करने के लिए सत्ता प्रदान की जाती है जिसे उत्तरदायित्व में वृद्धि होती है।

(v) सत्ता के प्रत्यापोजन में अधीनस्थों को सत्ता प्राप्त होती है। इस सत्ता की प्राप्ति के परिणामस्वरूप उनमें आत्म-विश्वास की भावना या विकास होता है।

(vi) इस व्यवस्था में प्रशासकीय संगठन के सभी सदस्यों में (चाहे वे अधीनस्थ हों या सहोपक) साझेदारी (Partnership) की भावना पैदा होती है। क्योंकि हस्तान्तरण से कुछ सत्ता उनको मिलती है जिन्होंने बंधने का सत्ता के उपयोग में साझेदार समझते हैं।

(vii) इस व्यवस्था में कार्य शीघ्रता तथा सुविधा में लिये जाते हैं। कार्य के बँटवारे के परिणामस्वरूप कार्य करने में सुविधा तथा शीघ्रता आती है।

सत्ता के प्रत्यापोजन की बाधाएँ (Hinderances in Delegation) :

यह निश्चिन्तक सत्य है कि सत्ता के प्रत्यापोजन में संगठन में कार्य-सुसज्जता की वृद्धि होती है, किन्तु कई उच्चधारागी अपनी सत्ता का हस्तान्तरण करना नहीं चाहते। उनका यह भ्रम रहता है कि ऐसा करने पर अधीनस्थ कर्मचारी के समक्ष उनकी सत्ता कमजोर पड़ जायेगी। अतः वे अपनी सत्ता का हस्तान्तरण करने में मजबूत करते हैं अनिच्छा (Unwillingness) प्रकट करते हैं। यह भी देखने में आया है कि उच्च अधिचारी अपने को योग्यतम समझते हैं और अपने अधीनस्थ और सहायक अधिचारीयों को अपाय्य समझते हैं, जिन्हें परिणामस्वरूप वे सत्ता का हस्तान्तरण नहीं करना चाहते हैं। उनका कहना है कि ऐसा करने से संगठन कमजोर पड़ जायेगा। वे यह समझते हैं कि यदि सत्ता का प्रत्यापोजन किया गया तो संगठन कम-बहुत ही हो जायेगा। परन्तु वस्तुतः न तो उच्च अधिचारी योग्यतम होते हैं और न ही अधीनस्थ कर्मचारी अपाय्य। यह विचार केवल उनकी भावना पर आधारित है, न कि वास्तविकता पर। यह विचार प्रत्यापोजन के मार्ग की बड़ी कठिनाई है। इनके पर भी अधिचारीय व्यक्ति हस्तान्तरण की आवश्यकता तथा उपयोगिता को स्वीकार करते हैं। इसमें प्रशासन में सुसज्जता बढ़ती है न कि अशुभावना।

हस्तान्तरण के मार्ग में आने वाली बाधाओं को दूर किया जा सकता है। इस मन्दमें से यह कहा जाना है कि प्रत्यापोजन निश्चित होना चाहिए। प्रत्यापोजन ऐसी शक्ति का दिया जाए, जिन्होंने निरीक्षण व नियन्त्रण करना सम्भव हो सके। इसके अतिरिक्त हस्तान्तरण नियोजित होना चाहिए। योग्य, तुल्य और ईमानदार अधीनस्थों में ही सत्ता का प्रत्यापोजन किया जाए। सत्ता पद के आधार पर दी जानी चाहिए न कि व्यक्ति के आधार पर। जहाँ तक हो सके निम्न स्तर पर सत्ता का प्रत्यापोजन एक गा होना चाहिए।

सत्ता के प्रत्यापोजन की सीमाएँ (Limits of Delegation) :

सत्ता के प्रत्यापोजन करने बाद उसके नियन्त्रण व देख-रेख की आवश्यकता होती है, क्योंकि उचित नियन्त्रण के अभाव में सत्ता के प्रत्यापोजन का उद्देश्य ही भूमि पड़ जायेगा। यहाँ यह बात बतानी आवश्यक होगी कि कोई भी उच्च

जब मन्त्रा या प्रत्यायोजन निरहित रूप में दिया जाता है तो उसे औपचारिक प्रत्यायोजन कहा जाता है, परन्तु जब प्रत्यायोजन मौखिक होता है या परम्पराओं के आधार पर होता है तो उसे अनौपचारिक प्रत्यायोजन कहा जाता है। दृष्टिकोण में मन्त्रा के प्रत्यायोजन का आधार अनौपचारिक है अर्थात् अभिमतमय (Conventions) है। यदि मन्त्रा पूर्ण रूप में प्रत्यायोजित कर दी जाती है तो उसे पूर्ण प्रत्यायोजन कहा जाता है और यदि गतिविधि भागित रूप से प्रत्यायोजित की जाती है तो उसे आंशिक प्रत्यायोजन कहा जाता है। तीसरे प्रकार के प्रत्यायोजन में, यदि प्रत्यायोजन कुछ शर्तों के साथ दिया जाता है जैसे निर्दिष्ट तथा नियन्त्रण के अधिनियम की उच्च अधिपत्ति धारण प्राप्त सुरक्षा रचना है, तो उसे शर्त युक्त प्रत्यायोजन कहते हैं। इससे विपरीत यदि प्रत्यायोजन में कोई शर्त नहीं होती है तो उच्चाधिकारी अधीनस्थों के साथ ही इतलक्षण नहीं करता है, इस प्रकार के प्रत्यायोजन को बिना शर्त या प्रत्यायोजन कहते हैं। चौथे प्रकार का प्रत्यायोजन वह है जो शीघ्र, बिना किसी तीसरे की मध्यस्थता की गन्ना दी जाती है तो उसे प्रत्यक्ष प्रत्यायोजन कहा जाता है। इसके विपरीत यदि मन्त्रा का प्रत्यायोजन किसी मध्यस्थ के माध्यम में दिया जाता है तो उसे अप्रत्यक्ष प्रत्यायोजन कहा जाता है।

(7) एकीकृत व्यवस्था बनाम स्वतन्त्र व्यवस्था

(Integrated System V's Dis-integrated or Independent System)

प्रशासकीय संरचना एकीकृत व्यवस्था के आधार पर दिया जाता है। स्वतन्त्र व्यवस्था के आधार पर—एक प्रथम प्रश्न है। आधाररहित या कोई भी संगठन न तो पूर्णतः एकीकृत होता है और न ही पूर्णतः स्वतन्त्र। यहाँ हम दोनों प्रकार की व्यवस्था का विचार में वर्णन कर रहे हैं।

एकीकृत व्यवस्था का अर्थ (Meaning of Integrated System) :

जब प्रशासन की विभिन्न इकाइयों को परस्पर सम्बन्धित कर दिया जाय अथवा उनको एक सूत्र में बाँध दिया जाय तो उसे एकीकृत व्यवस्था कहते हैं। इस व्यवस्था की धारणा मातृमय (Organic) शरीर से मिलती-जुलती है। जिग प्रकार शरीर की रचना में उसके अंग परस्पर एक-दूसरे से सम्बन्धित न जुड़े हुए हैं। उसी प्रकार एकीकृत व्यवस्था में विभिन्न प्रशासकीय इकाइयों परस्पर सम्बन्धित होती हैं। हालाँकि प्रशासन को मुचाए रूप में चलाने के लिए उसको पृथक-पृथक विभागों में बाँट दिया जाता है तथा प्रत्येक विभाग एक पृथक अध्यक्ष के अधीन होता है तथापि; विभिन्न विभागों तथा उनकी सेवाओं में परस्पर सहज सम्बन्ध स्थापित करने का प्रयत्न किया जाता है, ताकि समर्थ उत्पन्न न हो। भारत में भी प्राशासनिक व्यवस्था मुख्यतः एकीकृत पाई जाती है। केन्द्रीय स्तर पर प्रशासकीय ढाँचा (Administrative

Structure) को विभिन्न मन्त्रालयों अथवा विभागों में विभक्त कर दिया गया है जो मन्त्रिपरिषद् के अधीन है और मन्त्रिमण्डल प्रधानमन्त्री के नतुत्व में राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी है। फिर भी कुछ ऐसे विभाग हैं जो अपने कार्य संचालन के लिए मन्त्रिमण्डल के नियन्त्रण में मुक्त हैं तथापि वे म० रा० अमेरिका की स्वतन्त्र नियामकीय आयोग (Independent Regulatory Commission) की भाँति पूर्ण रूप से स्वतन्त्र नहीं हैं। इस प्रकार के विभाग हैं—संघीय लोक सेवा आयोग (Union Public Service Commission), महालेखा परीक्षक (Auditor General) आदि। इन विभागों पर भी मन्त्रिमण्डल का नियन्त्रण किसी न किसी रूप में रहता है। इनके सदस्यों की नियुक्ति सरकार करती है। उनकी कार्य-प्रणाली भी सरकार ही निश्चित करती है। सार रूप में एकीकृत व्यवस्था के अन्तर्गत गमान सेवार्थ करने वाले अभिकरणों (Agencies) का वर्गीकरण किया जाता है तथा विभिन्न विभागों का परस्पर सम्बन्ध स्थापित किया जाता है।

एकीकृत व्यवस्था की विशेषताएँ

एकीकृत व्यवस्था की मुख्य विशेषताएँ निम्न हैं।

(i) इसमें विभाग परस्पर सम्बन्धित होने हैं तथा एक-दूसरे को सहायता देने का प्रयत्न करते हैं।

(ii) अलग-प्रलग विभागीय अध्ययनों की देररेण में कार्य करने पर भी सभी विभाग सामूहिक रूप में मुख्य कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

(iii) सभी विभाग सामूहिक रूप में कुछ गमान उद्देश्यों की प्राप्ति करने का प्रयत्न करते हैं।

एकीकृत व्यवस्था के गुण (Merits of Integration)

(i) यह व्यवस्था विभिन्न अभिकरणों के पारस्परिक सहयोग को सम्भव बनाती है। यह सहयोग ठीक उनी प्रकार का है जिन प्रकार में शरीर के विभिन्न अंगों में पारस्परिक सहयोग होता है। सम्पूर्ण शरीर का हित उसी विभिन्न अंगों के पारस्परिक सहयोग पर निर्भर है। ठीक इसी प्रकार प्रशासन में भी विभिन्न द्वाइयों उनके उद्देश्य को प्राप्त करने में सहयोग करती है।

(ii) इस व्यवस्था में अधिकार क्षेत्र की व्याख्या स्पष्ट होने से विभागों के बीच विवाद तथा सघर्ष उत्पन्न नहीं होते।

(iii) यज्ञट बनाने में बड़ी सुगमता रहती है, क्योंकि विभिन्न विभाग अलग होने हुए भी मुख्य कार्यपालिका के अधीन होते हैं। वे अपने सम्बन्धित आवेदों मुख्य कार्यपालिका को प्रेषित कर देते हैं जिनके आधार पर यज्ञट बनाना आसान हो जाता है।

(iv) संगठन का कार्य विभिन्न द्वाइयों द्वारा किया जाता है और जिनका प्रशासन में महत्त्व होता है। एकीकृत व्यवस्था संगठन की इन विभिन्न द्वाइयों में

समन्वय स्थापित करती है, जिससे प्रशासन अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने में सफलता प्राप्त करता है।

(v) इस प्रकार की व्यवस्था में नियन्त्रण बड़ा मजबूत होता है। इसमें प्रत्येक विभाग एक विभागाध्यक्ष के नियन्त्रण में कार्य करता है। उसके अधिकारों तथा उत्तरदायित्वों को स्पष्ट व्याख्या कर दी जाती है। ये अधिकारी अपने अधीनस्थों पर नियन्त्रण रखते हैं, जबकि वे स्वयं अपने कार्यों के लिए मुख्य कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं। इस प्रकार मुख्य कार्यपालिका सरकार में सम्पूर्ण प्रशासन पर नियन्त्रण रखने में समर्थ हो जाती है।

एकीकृत व्यवस्था के दोष (Demerits of Integration) :

एकीकृत व्यवस्था में गुणों के साथ-साथ कुछ दोष भी पाये जाते हैं। मुख्य दोष निम्नलिखित हैं—

(i) इस व्यवस्था में प्रशासकीय तथा मुख्य कार्यपालिका में केन्द्रित होने से उनके विकृत होना की सम्भावना बनी रहती है।

(ii) इसमें विभागीय कमचारियों में परस्पर सहयोग और मेल-मिलाप होने में कमी-बर्मी उनमें अर्थ भी उत्पन्न हो जाते हैं।

(iii) इस व्यवस्था में प्रत्येक कार्य करने के कुछ निश्चित नियम बनीये होते हैं जिससे कार्य को करने में अनावश्यक देरी होती है।

(iv) इस व्यवस्था में एक व्यक्ति को एक ही प्रकार का कार्य करने करना पड़ता है। उसे अन्य कार्यों का ज्ञान नहीं हो पाता, जिससे उसका दक्षिणाक्षर बड़ा सञ्चित हो जाता है।

स्वतन्त्र व्यवस्था (Independent System) .

स्वतन्त्र व्यवस्था का अर्थ प्रशासकीय संगठन की ऐसी योजना में है, जिसमें सत्ता (Authority) विभिन्न तथा स्वतन्त्र प्रवृत्ति के आयुक्तों व कार्यालयों में विहित की जाती है। ये विभाग परस्पर सम्बन्धित नहीं होते हैं। इसी कारण इस व्यवस्था को 'स्वतन्त्र' (Independent) या 'असंगठित' (Disintegrated) या अखण्ड व्यवस्था कहा जाता है। विभागीय संगठन में स्वतन्त्र विभागों की स्थापना से इस सिद्धान्त का विकास 20 वीं शताब्दी में हुआ। अमेरिका की जनता स्वतन्त्राचारि शासन में सोव मानती है तथा उनके शक्तियों के पृथक्करण (Separation of Power) तथा अखण्ड व सन्तुलन (Checks and Balances) को स्वीकार किया है, इसी कारण यह व्यवस्था यहाँ विकसित हुई। शक्ति व्यावहारिक अनुभव यह बताया है कि यह व्यवस्था शक्ति और संगठन की दृष्टि में उपयुक्त नहीं है, इसलिए वर्तमान में यहाँ पर एकीकृत व्यवस्था पर जोर दिया जा रहा है। यह व्यवस्था एकीकृत व्यवस्था के दोषों को दूर करने का प्रयत्न करती है। अतः जो एकीकृत व्यवस्था के दोष हैं वे स्वतन्त्र व्यवस्था के गुण हैं, और जो एकीकृत व्यवस्था

के गुण हैं वे स्वतन्त्र व्यवस्था के दोर हैं, मन स्वतन्त्र व्यवस्था के गुण-दोरो का बर्णन करना अनुपयुक्त ही होगा ।

स्वतन्त्र व्यवस्था की विशेषताएँ

इस व्यवस्था के उदय का कारण मुख्यतः विभागीय पद्धति में उत्पन्न होने वाली विभागाध्यक्ष की तानाशाही को रोकना है । साथ ही एकीकृत व्यवस्था के दापो को दूर करने का प्रयत्न करती है । इस व्यवस्था की निम्न विशेषताएँ हैं—

(i) कई विद्वानो का यह मन है कि स्वतन्त्र विभागो की स्थापना करने से कर्मचारियो में साहस, परिश्रम तथा स्वतन्त्रता के भाव उदय होत हैं जिनसे कार्य-कुशलता बढ़ती है ।

(ii) मन्त्रालो की प्रवृत्ति स्वतन्त्र होने से उन्हें जनकल्याण के कार्य करने के अधिक अधिक मात्रा में मूलन होंगे ।

(iii) इसमें कार्य शीघ्रता से होने हैं क्योंकि प्रत्येक विभाग का निश्चित उद्देश्य होता है जिसे पूरा करने में कर्मचारी परिश्रम, लगन तथा उत्साह से कार्य करेगा ।

दोनों ही व्यवस्थाओं के अध्ययन से स्पष्ट होता है कि कोई भी प्रशासकीय संगठन पूर्ण रूप में एकीकृत या स्वतन्त्र नहीं होता । लेकिन फिर भी आज एकीकृत व्यवस्था के आधार पर प्रशासन संचालित किया जाने लगा है । स० रा० अमेरिका में भी यही बात देखने को मिल रही है, हाँकि वहाँ पर स्वतन्त्र व्यवस्था का विकास हुआ है । भारत में भी केन्द्रीय स्तर पर एकीकृत व्यवस्था ही देखने को मिलती है । आज की आवश्यकता एकीकृत प्रशासन है ।

(8) समन्वय

(Co-ordination)

समन्वय प्रशासन की आत्मा है । यह संगठन का सार है । समन्वय के बिना संगठन अपने वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति नहीं कर सकता है । संगठन के विभिन्न कार्य विभिन्न व्यक्तियों एवं इकाइयों के द्वारा सम्पादित किये जाते हैं । यह कार्य-विभाजन सुविधा की दृष्टि तथा कार्यकुशलता में वृद्धि के लिए किया जाता है । परन्तु प्रशासन के सामान्य उद्देश्य की प्राप्ति के लिए यह आवश्यक है कि विभिन्न विभाग परस्पर सहयोगपूर्वक कार्य करें । उनमें 'समूह भाव (Team Spirit) तथा सहयोग का होना अनिवार्य है । प्रत्येक विभाग को दूसरे विभाग के कार्यों में अनावश्यक हस्तक्षेप में दूर रहना चाहिए तथा कार्यों के दोहरापन (Duplication) को रोकने के प्रयत्न करने चाहिए जिनमें समय के अव्यय को रोकना जा सके । विभिन्न विभागों में कार्य करने वाले कर्मचारियों को यह समझना चाहिए कि वे एक ही इकाई के अंग हैं तथा उन्हें एक ही सामूहिक उद्देश्य की पूर्ति करनी है जिसे जन-कल्याण (Public Welfare) कहते हैं । विभिन्न विभागों और व्यक्तियों में सहयोग स्थापित करने का नाम ही समन्वय है । इस दृष्टि से विभिन्न भागों को मिलाना ही समन्वय

है। प्रशासन में हमका कार्य है विभिन्न विभागों, उप-विभागों, उपकरण तथा अन्य उपकरणों के कार्यों में समन्वय उत्पन्न करना जिसमें के पृथक् रहने हुए भी एक मगटन के रूप में कार्य कर सकें। मगटन में समन्वय के अर्थ में मन्व के कारका ही मूने (Mooney) ने इसे मगटन का प्रथम विज्ञान माना है। हमारे अन्दर अन्य मय विज्ञान समझे हुए है। वे मय हमके अन्तर्गत है और यह उनके द्वारा कार्य करता है। मगटन की सफलता तथा विफलता समन्वय पर ही आधारित रहती है। मगटन में कार्य-कुशलता का राज भी समन्वय ही माना जाता है। कुशल प्रशासक यही कहता है जो अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के कार्यों में समन्वय स्थापित कर सके।

समन्वय को परिभाषित करने का प्रथम विद्या गया है। डॉ० एल० डी० व्हाइट (L. D. White) के अनुसार, "समन्वय एक भाग के कार्यों का दूसरे भाग के कार्यों में ताल-मेल बैठाने की विद्या को कहते हैं तथा उसकी गतिविधियों में हम प्रचार ताल-मेल विद्या माना जाता है कि, जिसमें के पूर्ण की उत्पत्ति में अगला अधिकतम महत्वा दे सके। ("Co-ordination is the adjustment of the functions of the parts to each other and of the movement and operation of parts in time so that each can make its maximum contribution to the product of the whole") नीग्रो (Nigro) के अनुसार, "समन्वय में तालमेल यह है कि मगटन में विभिन्न विभाग प्रभावकारी रूप में कार्य करते हैं तथा उनका कार्य किसी वाया, आपसी बन्ध, कार्य के दोहरापन तथा अव्यवस्था के बिना मगटन होता है।" (Co-ordination means that the various parts of an organization function together effectively, and that the work flows through it without friction, overlapping or duplication." मूने (Mooney) ने समन्वय की परिभाषा करने हुए कहा है कि—“किसी मय की शक्ति के लिए उपयुक्त होने वाले प्रयत्नों में कार्य की एकता तथा उनको क्रमिक रूप में मगटन करने को समन्वय कहते हैं।" ("Co-ordination is orderly arrangement of group effort to provide unity in the pursuit of a common purpose") मध्ये में, समन्वय का अर्थ विभिन्न विभागों के पारस्परिक संपर्कों को करके मगटन कार्यों में समन्वय तथा एकता माना है।

समन्वय की आवश्यकता (Need for Co-ordination) :

(i) समन्वय की आवश्यकता हमारा उत्पन्न होती है कि वही मगटनों में कार्य करने वाले व्यक्तियों में एक स्वाभाविक प्रवृत्ति होती है कि उनके स्वतन्त्र होट देया जाए परन्तु हमारा परिणाम यह भी होता है कि वे विभिन्न दिशाओं में अटक गते हैं जिसमें टकराव पैदा ही जाता है।

(ii) कोई विभाग इतना स्वार्थी न बन जाए, जिसमें वह अन्य विभागों की

सुविधाओं तथा साधनताओं के प्रति उत्तरीय हो जाय या उत्तरी तरफ ध्यान ही न दे।

(iii) संगठन की प्रत्येक इकाई में दूसरे इकाई का कार्य दोहराया न जाए क्योंकि संगठन की स्थिति उत्पन्न हो सकती है, या समन्वय प्राप्त होता है।

(iv) कई बार यह भी देखा है संगठन की कुछ इकाइयों के अध्यक्ष होने की शक्ति के लिए ही बिना किसी भी विशेष अधिकारों के ही दूसरे की विशेष अधिकारों के लिए ही प्राप्त करना चाहते हैं और दूसरी इकाइयों के कार्य क्षेत्रों को अपने कार्य क्षेत्र में बुद्धि कर अपना प्रमुख स्थापित करना चाहते हैं। समन्वय में यह भावना कम हो जाती है।

अतः में, कहा जा सकता है कि समन्वय संगठन में सफल निवारण की विधि है। यह विधितता में एकता की गोज का प्रमाण है।

समन्वय स्थापना की विधियाँ या समन्वय कैसे उत्पन्न किया जाए

(Methods of Achieving Co-ordination or How to Co-ordinate)

समन्वय की स्थापना एक महत्वपूर्ण कार्य है। विभिन्न तरीकों से समन्वय स्थापित करने का प्रयत्न किया जाता है, जिनमें मुख्य निम्न हैं -

(i) संगठन के अध्यक्ष के द्वारा आजातों, विद्वानों तथा आदेशों के द्वारा समन्वय स्थापित किया जाता है। अध्यक्ष आदेशों के माध्यम से विभिन्न भागों को मिलता सकता है।

(ii) समितियों (Committees) के द्वारा भी समन्वय स्थापित किया जाता है। जैसे तो समितियाँ विभिन्न प्रकार की होती हैं। लेकिन समन्वय के लिए वेदना ऐसी ही प्रकार की समितियाँ महत्वपूर्ण हैं जिनको निम्न जैसे का अधिकार हा अधिकार प्रदान करितकिए प्रस्तुत करने का। ये समितियाँ अन्तर्-विभागीय समन्वय का ध्येष्ठ साधन मानी जाती हैं। अन्तर्-विभागीय समिति अन्तर्-विभागीय समितियाँ, क्षेत्रीय तथा विभागीय समितियाँ आदि। कहाँ यह बना देना उपयुक्त होता है इन समितियों के सदस्यों की संख्या अधिक नहीं होती चाहिए तथा सदस्यों को अपनी विशेषताएँ देने का अधिकार होना चाहिए। सदस्यों को वेदना अधिकारी के कार्यों का अनुमोदन करने का रण ही नहीं रखना चाहिए, अपितु उन्हें अपने योगदान देना चाहिए।

(iii) समितियों के अनिर्दिष्ट अन्तर्-विभागीय बैठकें (Inter Departmental Meetings), सम्मेलन (Conference) तथा समन्वय हेतु विभिन्न विशिष्ट सरकारी द्वारा भी समन्वय किया जा सकता है। भारत में केन्द्र तथा राज्य स्तर पर ऐसे कई सम्मेलन आयोजित किये जाते हैं, जैसे राज्यपाली तथा मुख्य मंत्रियों के सम्मेलन, राष्ट्रीय विकास परिषद् तथा क्षेत्रीय परिषदों (National Development Council and Zonal Councils) के सम्मेलन प्रति वर्ष आयोजित किये जाते हैं, जिनका उद्देश्य समन्वय स्थापित करना ही होता है। कभी-कभी विभागीय अधिकारियों का भी सम्मेलन इसी उद्देश्य में आयोजित किया जाता है।

(iv) योजना, समन्वय का एक प्रभावशाली तरीका है। नियोजन (Planning) में जन, धन तथा सामग्री आदि सम्मिलित होने हैं। वास्तव में नियोजन राष्ट्रीय स्तर पर समन्वय का महत्वपूर्ण कदम है।

(v) नियोजन की भांति वित्त मन्त्रालय (Finance Ministry) भी समन्वय का एक महत्वपूर्ण साधन है। सभी विभागों का वित्त मन्त्रालय में सम्बन्ध रहता है। प्रत्येक विभाग अपने आय-व्यय का व्योरा धर्यात् बजट वित्त मन्त्रालय को प्रस्तुत करता है। इन व्योरो के आधार पर वित्तमन्त्रालय बजट तैयार करता है, साथ ही व्यय के साधनों पर भी वह नियंत्रण रखता है। इस प्रकार विभागों की गतिविधियों में समन्वय स्थापित कर सकता है।

(vi) समन्वय के विभिन्न साधनों में आत्म-समन्वय भी एक महत्वपूर्ण तरीका है। प्रत्येक अधिकारी को अपने कार्यों को इस प्रकार सम्पादित करना चाहिए जिसमें दूसरे के कार्यों में बाधा उत्पन्न न हो। इसके विपरीत उमरे कार्यों से दूसरे विभागों में समन्वय उत्पन्न होना चाहिए। आत्म समन्वय समन्वय का एक प्रभावकारी साधन है।

(9) उत्तरदायित्व के अनुरूप सत्ता या अधिकार का सिद्धान्त

(Responsibility Proportion to Authority)

संगठन की सफलता का आधार उत्तरदायित्व के अनुरूप ही अधिकार या सत्ता का सिद्धान्त है। इस सिद्धान्त को उत्तरदायित्व के अनुपात में अधिकार या सत्ता का सिद्धान्त भी कहते हैं। साधारण शब्दों में इसका अर्थ यह होता है कि जब किसी व्यक्ति या प्रशासकीय कर्मचारी को कोई कार्य करने का उत्तरदायित्व दिया जाता है तो उस व्यक्ति को कुछ अधिकार दिये जाने चाहिए जिससे कि वह अपने उत्तरदायित्व को पूरा कर सके। यही तो यह सत्य है कि प्रत्येक व्यक्ति द्वारा अपने उत्तरदायित्व का पालन उमरे व्यक्तिव पर निर्भर करता है, परन्तु किसी भी व्यक्ति को किसी विशिष्ट कार्य के लिए तब तक सत्ता उत्तरदायी ठहराया जा सकता है, जब तक कि उसे उमरी सत्ता या उत्तरदायित्व के अनुपात में सत्ता ही प्राप्त नहीं है जितनी कि उस कार्य के सम्पादन के लिए आवश्यक है।

लोक-प्रशासन में प्रशासकीय संगठन के कार्यों को सुचारु रूप में चलाने के लिए यह आवश्यक है कि संगठन के प्रत्येक स्तर पर पदाधिकारियों को अपने उत्तरदायित्वों को निभाने के लिए उमरे समान अधिकार दिये जाएँ। जितनी अधिकार सत्ता तथा सुविधाएँ प्राप्ता होंगी, यह उमरे ही उत्तरदायित्व का विकास कर सकेगा। अधिकार या सत्ता के अभाव में उत्तरदायित्व की भावना का उत्पन्न होना असम्भव भी बात है। अतः यह सर्वमान्य सत्य है कि प्रशासन के कार्यों को सुचारु रूप से चलाने के लिए उत्तरदायित्व के अनुपात में सत्ता या अधिकार दिया जाना चाहिए।

उपरोक्त प्रप्यदन से स्पष्ट हो जाता है कि प्रशासकीय संगठन के विभिन्न सिद्धान्त हैं जिनके आधार पर संगठन का निर्माण किया जाता है। कोई भी सिद्धान्त

प्रशासकीय संगठन के लिए पर्याप्त नहीं है। संगठन में एक से अधिक सिद्धान्तों का महारा किया जाता है। अतः इन्हें प्रशासकीय संगठन की आन्तरिक समझौते भी कहा जाता है। प्रशासकीय संगठन की प्रकृति तथा उसके कार्य एवं उद्देश्य पर बहुत कुछ निर्भर करता है। सम्भवतः इसी के आधार पर सिद्धान्तों का चयन किया जाता है, जिन पर संगठन का निर्माण किया जाता है।

परीक्षोपयोगी प्रश्न

- 1 संगठन की परिभाषा दीजिये। उसके सम्बन्ध में विभिन्न दृष्टिकोणों का वर्णन कीजिये।
Define Organisation and describe the various approaches
2. संगठन में गैर-समान अथवा क्रमिक प्रक्रिया के सिद्धान्त का अर्थ क्या समझते हैं? इन सिद्धान्तों के गुण-दोषों की विवेचना कीजिए।
What do you understand by Scalar or Hierarchical principle in organisation. ? Discuss its merits and demerits
- 3 प्रशासकीय संगठन में एकीकृत व्यवस्था तथा स्वतन्त्र व्यवस्था के गुण-दोषों का वर्णन कीजिये।
Discuss the relative advantages and disadvantages of the Integrated and Independent System of administrative organisation
- 4 समन्वय का अर्थ तथा उसकी आवश्यकता को बताने हेतु उदाहरण देने के माध्यमों का वर्णन कीजिए।
Define Co-ordination and discuss its necessity and describe the means for securing it
- 5 केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीयकरण के अर्थ को बताने हेतु उसके गुण-दोषों का वर्णन कीजिये।
Define Centralization and Decentralization Discuss its merits and demerits
- 6 टिप्पणियाँ लिखिए—
(a) आज्ञा की एकरता, (b) नियंत्रण का क्षेत्र, (c) प्रत्यावहन
Write short notes on—
(a) Unity of Command, (b) Span of Control, (c) Delegation.

सूत्र तथा स्टाफ अभिकरण

(LINE AND STAFF AGENCIES)

आधुनिक वात में कार्यपालिका का उत्तरदायित्व बहुत बढ़ गया है। उगे प्रकार प्रकार के कार्य करने पड़ते हैं। इन कार्यों को मुख्य रूप से दो भागों में बाँटा जा सकता है। प्रथम राजनीतिक तथा द्वितीय प्राशासनिक। राजनीतिक कार्य में प्रवृत्ति नीतियों तथा कार्यक्रमों के लिए वैधानिक समर्थन प्राप्त करना तथा उगे बनाये रखना, शीघ्र साध ही राष्ट्र को मेलुन्व प्रदान करना इत्यादि कार्य आते हैं। ये महत्वपूर्ण कार्य हैं और इनमें किसी भी प्रकार की अवहेलना करने का तात्पर्य है अवधि में पड़ने ही अवन पद को लो देने का सकट युवाता। उगके प्रशासनिक कार्यों को सुखर गुत्तिक (Luther Gullick) ने एक ही शब्द 'पोस्टकोर' (POSD-CORB) में गणहीन कर दिया है। कार्यपालिका को योजना बनाना, मगठन रखना, कर्मचारी वर्ग की व्यवस्था करना, आदेश देना, समन्वय रखना, रिपोर्ट प्रस्तुत करना तथा आय-व्यय का ब्यौरा तैयार करना आदि कार्य करने होते हैं। ये कार्य इतने अधिक हैं कि इन्हें निष्पादन एक व्यक्ति के द्वारा सम्भव नहीं। साम्ब में वर्तमान प्रशासन इतना जटिल हो गया है कि अब उगका मन्तान विशेषज्ञों द्वारा होता है और यदि मुख्य-कार्यपालिका स्वयं भी विशेषज्ञ हों, तो भी उगके यह आशा नहीं की जा सकती कि यह प्रत्येक समस्या के सम्बन्ध में विवेक योग्यता रखता है। उगका कार्य एक सामान्य प्रबन्धक (General Manager) का है। प्रशासन के घनिष्ठ उगे अनेक राजनीतिक कार्य भी करने होते हैं। अतः उगके पास समय का प्रभाव रहता है। समय का अभाव न भी हो तब भी प्रशासन में मितव्ययिता तथा कार्य-सुसज्जता उत्पन्न करने के लिए तो यह आवश्यक है कि उत्तम व्यवस्था द्वारा तथा प्रशासन सम्बन्धी विभिन्न अभिकरणों की सृष्टि करके उगे मगठित रूप प्रदान करे और मुख्य प्रशासन को केवल यह देखरेख रखनी चाहिए कि प्रशासन ठीक तरह में चल रहा है या नहीं। मूने (Mooney) का कथन है कि, "प्रशासन को गरा ही बहुत सी बातों के बारे में तथा बहुत से तथ्यों पर विचार करना होता है और समस्याओं को हल करने के लिए विभिन्न प्रकार के ज्ञान की आवश्यकता होती है, अतः किसी एक व्यक्ति के लिए यह सम्भव नहीं होता कि वह बिना किसी महामता के इस सम्पूर्ण कार्य को पूरा कर सके।" ("Always there are too many things to think about too many factors to consider")

(no diversified a knowledge required for solution for the unaimed capacity for one leader to encompass") इन कार्यों को करने के लिए कार्यपालिका की सहायतायें विभिन्न प्रकार के विभाग अथवा इकाइयों का निर्माण किया जाता है। ये विभाग अथवा इकाइया अपने कामों के आधार पर सम्बोधित की जाती हैं। जैसे रक्षा के कार्य हेतु रक्षा विभाग, वैदेशिक कार्य हेतु वैदेशिक विभाग आदि। सरकार के मुख्य प्रशासनिक विभागों को लोक प्रशासन में सूच प्रभिकरण का नाम दिया जाता है। इनका मुख्य सम्बन्ध सरकार के प्राथमिक कार्यों से होता है। इन विभागों के मुख्य अधिकारियों अपने विभाग की नीति निर्धारित करते हैं तथा उसे लागू करने की व्यवस्था करते हैं।

प्रशासन में सूच प्रभिकरण के कार्य भी इनके विविध प्रकार के होते हैं कि ये उन्हे स्वयं पूरा नहीं कर सकते। कार्य की व्यवस्था के कारण उन्हे अनेक प्रकार के कर्मचारियों की आवश्यकता होती है। इस कारण प्रशासन में कुछ स्टाफ अधिकारियों की स्थापना की जाती है जिनका मुख्य कार्य सूच प्रभिकरणों की सहायता करना होता है। मुख्य कार्यपालिका तथा विभागाध्यक्षों को अपने कार्य को ठीक प्रकार से चलाने तथा समय-समय पर परामर्श के हेतु प्रशासकीय कर्मचारियों का समूह रखना होता है। इन प्रशासकीय कर्मचारियों को लोक-प्रशासन में स्टाफ प्रभिकरण कहते हैं। स्टाफ का कार्य ही सहायता या सहारा देना है, जैसा कि डॉ० एम०पी० शर्मा (Dr. M. P. Sharma) का मत है कि, "स्टाफ का साहित्यिक धर्म छोटी (माडी) होता है, जो तुम्हें सहारा देने का कार्य दे सकती है, किन्तु तुम्हारी दिशाओं को निर्धारित नहीं कर सकती।" फॉयल महोदय (Foyal) ने स्टाफ के महत्त्व को बताते हुए कहा है कि—“बड़े उद्योगों के प्रधानों की में चाहे रितीनी योग्यता क्यों न हो या कार्यक्षमता क्यों न हो, वे अपने समस्त वर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों को स्वयं पूरा नहीं कर सकते। अतः वे व्यक्तियों के एक ऐसे वर्ग का सहारा लेते हैं, जिनके पास ऐसी शक्ति, योग्यता तथा समय होता है, जिसका विभाग में अभाव हो सकता है। व्यक्तियों के इस वर्ग से प्रबन्धीय स्टाफ का निर्माण होता है। यह एक प्रकार की सहायता है तथा प्रबन्धीय के व्यक्तित्व का एक प्रकार से विस्तार है, जिसमें कि अपने वर्तव्यों को पूरा करने में उसे सहायता मिल सके। अतः बड़े व्यवसायों में ही स्टाफ एक पृथक् संस्था के रूप में दिखाई देता है और व्यवसाय के महत्त्व के साथ उसका भी महत्त्व बढ़ता जाता है।”

स्टाफ उन कर्मचारियों का समूह है जो मुख्य कार्यपालिका को उसके वर्तव्यों को पूरा करने में सहायता तथा सहाह देता है जिससे आधार पर यह यह निर्णय करता है कि क्या कार्य होना चाहिए, और किस प्रकार किया जाना चाहिए। इस प्रकार स्टाफ कार्यपालिका द्वारा निर्णय के लिए सामग्री तैयार करता है पर स्वयं निर्णय नहीं करता। मूने (Mooney) का विचार इस सम्बन्ध में महत्त्वपूर्ण है।

वस्तु के अनुसार स्टाफ व्यक्ति के व्यक्तित्व का फैलाव है। इसका अर्थ है अधिक धारों, अधिक कान, अधिक हाथों का, उसी सहायता तथा योजनाओं को पूरा करने के लिए प्रयोग। (The staff is the expansion of the personality of the individual. It means more eyes, more ears and more hands, to aid him in forming and carrying out his plans.)

लोक-प्रशासन में जो मूल तथा स्टाफ शब्दों का प्रयोग किया जाता है, वे बन्तुल मैनिज दाय्दावती में विद्ये गये है। गर्ध-प्रथम इस शब्द का प्रयोग एशिया की सेना में हुआ तथा बाद में सन् 1903 में अमरीकन 'सेना सचिव' 'इलिहूस्ट' ने मैनिज प्रशासन में स्टाफ शब्द का प्रयोग किया। यह प्रयोग सैनिक पदाधिकारियों तथा उनके सहायक मगठनों के लिए किया गया था। वास्तव में कार्य को सम्पन्न करने का अधिचार व भार मूल (Line) का होता है तथा उस कार्य में सहायता तथा परामर्श देने का भार 'स्टाफ' का है। किसी भी मैनिज मगठन में एक सेना-पति होना है और उसके नीचे बहुत से मैनिज अधिचारी कार्य करते हैं—जैसे जनरल, कर्नल मजर, कप्तान आदि। इन अधिचारियों को साइल या मूल अधिचारियों की सहा दी जाती है। ये अधिचारी युद्ध का वास्तविक कार्य सम्पन्न करते हैं। इनका मुख्य उद्देश्य युद्ध में विजय प्राप्त करना होता है। अतः ये अधिचारी सेना को युद्ध के मैदान में आदेश देने हैं तथा उनका सहायन करते हैं। यह कार्य तब तक नहीं हो सकता जब तक कि लड़ने वाले मैनिजों को आवश्यकता की सभी वस्तुएँ, जैसे—भोजन, औषधियाँ, अस्त्र-शस्त्र, गाता-शस्त्र उपलब्ध हो सके। इस कार्य को करने के लिए प्रत्येक मैनिज मगठन के साथ एक सहायक अभिकरण होता है। इसी अभिकरण को स्टाफ का नाम दिया जाता है। वास्तव में स्टाफ सहायक युद्ध में लड़ती नहीं है, बल्कि लड़ने वाले मैनिजों की सहायता करती है। इनकी सहायता के अभाव में कोई भी मैनिज युद्ध में नहीं लड़ सकता। ये सहायक उग मुख्य उद्देश्य की प्राप्ति में सहायक होती है जिनके लिए कि सेना का निर्माण किया जाता है।

सेना में मूल तथा स्टाफ के अर्थ को समझ लेने के पश्चात् अमैनिज मगठन में भी इन दोनों शब्दों के अर्थ को समझ लेना आवश्यक है। अमैनिज मगठन में भी हम देखते हैं कि वहाँ दो प्रकार के अधिचारी होते हैं। पहले प्रकार के अधिचारी वे होते हैं जो आदेश देने हैं एवं अपनी सत्ता का प्रयोग करते हैं। इस प्रकार के अधिचारियों को मूल अधिचारियों की सहा दी जाती है। दूसरे प्रकार के अधिचारी होते हैं जो कार्यपालिका को उगने कार्य में सहायता पहुँचाने हैं। इसे स्टाफ अभिकरण कहा जाता है। स्टाफ अभिकरण का कार्य कार्यपालिका को सहायता तथा परामर्श देना होता है, जबकि मूल अभिकरण का कार्य सत्ता का उपयोग तथा प्रयोग करना है। यहाँ यह ध्यान देना आवश्यक है कि अमैनिज मगठन

म इस प्रकार का भेद स्पष्ट दिखाई नहीं देता । कई सगठन ऐसे होते हैं जिनमें सूत्र तथा स्टाफ दोनों ही अभिकरणों का कार्य एक साथ किया जाता है । भारतीय प्रशासन में पॉल० एच० एपलबी को दोनों प्रकार के अभिकरणों के भेद ढूँढने में बहुत कठिनाई का सामना करना पड़ा । उनके शब्दों में—

“यहाँ लाइन या सूत्र एव स्टाफ में भेद करने वाली न तो कोई शब्दावली ही पाई जाती है और न कोई ढाँचा ही । यह एक ऐसी शब्दावली है जिसकी उत्पत्ति तो या उसमें अधिक वर्ष पहले जर्मनी में हुई थी और तब से परिमार्जित करके उसको स्थापित प्रजातन्त्रों में प्रयोग में लाया गया है । ” इन शब्दों को यहाँ (भारत में) उन ढाँचों पर लागू नहीं किया जा सकता जिनमें उनका कोई अर्थ नहीं है । उनका प्रयोग केवल उन बातों का वर्णन करने के लिए किया जा सकता है जो विद्यमान नहीं है । प्रतिरक्षा, बंदसिक सम्बन्ध तथा केन्द्रीय कर्ग के सग्रह को छोड़कर समूचा सगठन एक विशाल स्टाफ सगठन है । इन तथा कुछ अन्य अपवादों का छोड़कर नई दिल्ली में बोर्ड लाइन कार्य नहीं पाया जाता । दूसरे शब्दों में इन अपवादों को छोड़कर केन्द्रीय सरकार में वास्तविक तथा पूर्ण प्रशासन पाया ही नहीं जाता ।

इस प्रकार लाइन तथा स्टाफ को एक-दूसरे में पृथक् करना बहुत कठिन है । एक ही मस्या (Agency) कभी लाइन का कार्य करती है और कभी स्टाफ का । उदाहरण के लिए, भारतीय प्रशासन में शिक्षा विभाग को लिया जा सकता है । शिक्षा आयोग सरकार को शिक्षा सम्बन्धी योजनाओं की रूप-रेखा बना कर सलाह देता है, स्टाफ का निदेश भी देता है । इसके अतिरिक्त शिक्षा सम्बन्धी योजनाओं को कार्यान्वित भी करता है । छोटे स्तर पर तो लाइन तथा स्टाफ इतने एक-दूसरे से मिले-जुले होते हैं कि उनको पृथक् करना कठिन होता है । छोटे सगठनों में भी यह समस्या लगातार जटिल बनी रहती है । उदाहरण के लिए, प्रायः हम देखते हैं कि एक छोटे स्कूल का अध्यक्ष पढ़ाने का कार्य भी करता है और कभी-कभी उसमें लिपिक (Clerk) का कार्य भी लिया जाता है या उसे करना होता है । पहले रूप में वह लाइन की श्रेणी में आता है और दूसरे रूप में स्टाफ । इन शब्दों के भेद की समस्या को देखते हुए साइरल ओडोनल (Cyril Odonell) ने सत्य ही कहा है कि प्रबन्ध-व्यवस्था के अन्य किसी क्षेत्र में शब्दों को लेकर इतना विवाद उत्पन्न नहीं हुआ जितना कि लाइन तथा स्टाफ शब्दों को लेकर हुआ है । वैसे सस्याओं वा विभाजन सूत्र अथवा मूल तथा सहायक विभागों में किया जाता है । परन्तु न तो कोई विभाग पूर्णतः मूल होता है और न सहायक ।

सूत्र तथा स्टाफ में अंतर

जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है कि सूत्र तथा स्टाफ में आसानी से भेद नहीं किया जा सकता । फिर भी अध्ययन की दृष्टि से इन दोनों के बीच भेद को स्पष्ट करने के लिए एक रेखा खींचने हैं, जो इस प्रकार है—

(क) स्टाफ तथा मूत्र में अन्तर दृग् दान को लेकर किया जाता है कि मूत्र इकाइयाँ कार्य-निष्पादन करने वाली होती हैं, जबकि स्टाफ इकाइयाँ परामर्श देने का कार्य करती हैं। सेवावस्त्री का मत इस सम्बन्ध में महत्त्वपूर्ण है। उसके अनुसार—“स्टाफ ‘मूत्र विभाग’ के लिए योजना बनाता है, उसको परामर्श देता है तथा उसकी सहायता करता है, परन्तु वह आदेश नहीं दे सकता। एक स्टाफ अभिवरण का उद्देश्य प्रदग्ध अथवा गृह सम्बन्धी सेवाएँ सम्पन्न करना है, त्रिममे कि मध्य का पान प्राप्त हो सके।”

(ग) मूत्र अभिकरण कार्य करता है तथा स्टाफ उसके उग कार्य को आगत बनाता है।

(घ) मूत्र अभिवरण को यह अधिकार होता है कि वह स्टाफ द्वारा दिये गये परामर्श को माने अथवा न माने। स्टाफ परामर्श देने के अपने वर्तव्य का पालन करता है। उसे मूत्र अभिकरण को आदेश देने का कोई अधिकार नहीं है।

(घ) “कार्य-निष्पादन के लिए बनाया जाने वाला मगठन ‘मूत्र’ कहलाता है और विचार-विमर्श के लिए बनाया जाने वाला मगठन ‘स्टाफ’ कहलाता है।”

(ङ) “स्टाफ तथा मूत्र सम्बन्धी है, जो कि मूत्र में स्टाफ तथा एक पद-सोपान के सम्बन्ध के आधार पर नहीं, बल्कि मुख्य निष्पादक के अन्तर्गत सत्ता तथा उत्तरदायित्व की एक क्षतिज रेखा पर कार्य करते हैं।”

(च) मूत्रे अहोदय के स्टाफ तथा मूत्र अभिकरणों के भेद बनाने दृग् किया है कि—“स्टाफ को पूर्णतया एक औपचारिक मगठन माना जाता है, जिसका आन्व परामर्श देने के एक मात्र कार्य तथा आदेश देने के त्रिमिक अधिकार में भेद करना होता है।”

अतः मूत्र तथा स्टाफ के बीच के दृग् भेद को, कि इनमें से मूत्र का कार्य—कार्य-सम्पादन करना है तथा दूसरे का कार्य परामर्श देना है—अधिक बढ़ा-बढ़ा कर नहीं करना चाहिए। जैसा कि बताया जा चुका है कि अर्गनिक प्रशासन में इन दोनों का भेद स्पष्ट दृष्टिगोचर नहीं होता। इनमें तो कोई सन्देह नहीं है कि प्रत्येक मगठन में मूत्र तथा स्टाफ का कार्य होता है। परन्तु कोई भी व्यक्ति मगठन में सदा ऐसी पृथक्-पृथक् इकाइयाँ या अधिकारी नहीं पा सकता जो कि इन दो प्रकार के कार्यों में सगे हों। यहाँ एलियन ब्राउन का कथन व्यक्त करना उचित प्रतीत होता है। उनका कहना है कि—“इस विषय में अल्प में अभिक नहीं कहा जा सकता है कि अधिकार मगठनों में दो त्रिम पाये जाते हैं— एक तो मूत्र—जो कि कार्य का निष्पादन करता है, और दूसरा स्टाफ—जो कि योजनाएँ बनाता है तथा अन्य अनेक आकस्मिक सेवाएँ प्रदान करता है।”

। इस प्रकार मूत्र तथा स्टाफ में भेद करना बहुत कठिन है। वास्तव में, मूत्र मगठन की सत्तया का आधार स्टाफ होता है; परन्तु स्टाफ का अस्मिन्व मूत्र

पर आधारित होता है। कुछ विद्वान स्टाफ को केवल परामर्श देने वाला गणठन मानते हैं। जो विद्वान इस बात को मानते हैं उनका कहना है कि प्रशासकीय व्यवस्था में इन परामर्श देने वाली इकाइयों का बड़ा महत्त्व है, जो कुछ भी हो यह स्पष्ट है कि स्टाफ तथा सूत्र एक-दूसरे पर आधारित है। इस सम्बन्ध में पिकनर महोदय का मत है कि—

“स्टाफ कार्य की परामर्शदात्री प्रकृति पर अल्पवित्र जोर देने के कारण ही ‘स्टाफ’ शब्द के उपयोग के बारे में बहुत अधिभ्रम उत्पन्न हो गया है। एक सामान्य भी गलत विचारधारा बन गई है कि स्टाफ कर्मचारी, पृथक्, शिक्षा प्राप्त विद्वान् तथा रिटायर होने वाले व्यक्ति होते हैं जो कि प्रशासन के कार्य क्षेत्र से दूर रहते हुए डेस्क पर बैठते हैं और वहाँ वे योजनाएँ बनाते हैं, जो कि विचार के लिए मुख्य निष्पादक के पास भेजी जाती है। नियम यह है कि मुख्य निष्पादक इन प्रतिवेदनो तथा योजनाओं का अच्छी प्रकार अध्ययन करता है, उन पर अपना स्वतन्त्र निर्णय करता है और उसके बाद आदेश की शृंखला में नीचे तक आजाये जारी करता है।” इस प्रकार स्टाफ केवल परामर्श देने वाला ही नहीं है, इसका स्थान तो सम्पादित किये जाने वाले कार्य के मध्य में होता है।

इस गलत विचारधारा को दूर करने के लिए यह सुझाव दिया जाता है कि “स्टाफ मेवाएँ, स्टाफ अभिकरण तथा स्टाफ कर्मचारी विभिन्न प्रकार के हान हैं। स्टाफ कर्मचारियों को तीन मुख्य भागों में बाँटा जा सकता है (1) सामान्य स्टाफ, (2) सहायक स्टाफ, तथा (3) तकरीकी स्टाफ। इन तीनों ही वर्ग के अन्तर्गत सम्पन्न की जाने वाली क्रियाओं के बीच के भेद को समझ लेने में यह स्पष्ट हो जायेगा कि स्टाफ मेवाएँ अध्ययन करने, योजनाएँ बनाने तथा परामर्श देने के कार्य से बहुत दूर है, ये तो प्रशासन के कार्य को सुविधाजनक बनाती है। यहाँ हम तीनों प्रकार की स्टाफ सेवाओं पर विस्तार में वर्णन करेंगे

(1) सामान्य स्टाफ

(General Staff)

सामान्य स्टाफ के अन्तर्गत वे कर्मचारीगण आते हैं, जिनका कार्य सामान्य रूप से कार्यपालिका को उसके कार्यों तथा उसके उत्तरदायित्व के निभाने में सहायता करना होता है। ये कर्मचारी परामर्श देने हैं, तथ्यों का महत्त्व करते हैं और आवश्यक मामले मुख्य निष्पादक के पास निर्णय के लिए प्रस्तुत करने हैं। कार्यपालिका के कार्य में सुगमता लाने का कार्य, यह सामान्य स्टाफ करता है। अनेक प्रशासकीय समस्याओं का हल खोज कर वह कार्यपालिका के समय को बचाता है। सामान्य स्टाफ के पास आदेश देने वाली कोई प्रत्यक्ष शक्ति नहीं होती। प्रत्येक देश में कार्यपालिका को सहायता देने के लिए किसी-न-किसी रूप में सामान्य स्टाफ होता है। भारत में मुख्य कार्यपालिका के पास उनको परामर्श तथा कार्य में सहायता

के लिए सामान्य स्टाफ है। निम्न चार अभिन्नरूप सामान्य स्टाफ की बोटि में आते हैं—

(क) मन्त्रि-परिषद् सचिवालय (Cabinet Secretariat)

(ख) वित्त मन्त्रालय (Ministry of Finance)

(ग) योजना आयोग (Planning Commission)

(घ) गृह मन्त्रालय (Ministry of Home Affairs)

भारतीय स्थिति के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि यहाँ 'सामान्य स्टाफ' अभिन्नरूप उस दिना में इनके विरामित नहीं है जैसे कि विश्व के अन्य मुक्त कार्यपालिकाओं के सामान्य स्टाफ अभिन्नरूप है। ब्रिटेन में सामान्य स्टाफ का कार्य मन्त्रि-परिषद् सचिवालय तथा ब्रिटिश राज-बोन करते है। मद्रास राज्य समरिका में मुक्त कार्यपालिका (राष्ट्रपति) की सहायता करने के लिए इन्स्ट हाउस कार्यलय तथा वजेट विभाग है जो कि सामान्य स्टाफ का कार्य करते हैं।

सामान्य स्टाफ के कर्मचारियों में अपने उत्सृष्टाधिकारों को विमान के लिए, कुछ विशेष गुण इन आवश्यक हैं। कुछ महत्वपूर्ण गुण निम्न हैं—

(क) सामान्य स्टाफ कर्मचारियों को प्रत्येक कार्य के बारे में सख्त जानकारी होनी चाहिए।

(ख) सामान्य कर्मचारी का यह आवश्यक गुण माना गया है कि वह तथ्यों का महत्त्व तथा महोपाय करे और उन्हें कार्यपालिका अधिकारी के पास प्रस्तुत करे।

(ग) सामान्य स्टाफ कर्मचारियों को चुंकि अन्य मूल अधिकारियों के साथ सहयोग में कार्य करना होता है, अतः उनमें सहयोग करने की तथा मामलों पर योग्यता के साथ बातचीत चलाने एवं विचार करने की क्षमता होनी चाहिए।

(घ) सामान्य स्टाफ कर्मचारी ऐसे होने चाहिए जो समस्याओं को समझने तथा मुक्तमाने की सामर्थ्य रखते हों। इस प्रकार के ज्ञान के अभाव में वे कार्यपालिका को परामर्श देने के कर्तव्य में अक्षम हो जायेंगे। अतः सामान्य स्टाफ के कर्मचारी विशिष्ट ज्ञान वाले होने चाहिए।

(ङ) अधिक महत्वपूर्ण गुण सामान्य कर्मचारियों का यह माना गया है कि उनमें सहकार की भावना नहीं होनी चाहिए। जो कुछ भी परामर्श उन्हें देना है उसे नम्रता के साथ दें। परामर्श मानना या न मानना विभागाध्यक्ष का कार्य है। जिद्दी या भगवान् प्रकृति के व्यक्ति सामान्य स्टाफ कर्मचारियों के लिए अनुपयुक्त होते हैं। प्रशासन की सफलता का आधार ही सामान्य स्टाफ की नम्रता, विनयशीलता तथा हौसमुख स्वभाव होता है।

(च) सामान्य स्टाफ के कर्मचारियों में प्रतिदिन पाने या प्रकाश में आने की महत्त्वाकांक्षा नहीं होनी चाहिए। उनमें तो अपने प्रधान के नीचे रहकर ही कार्य का गुण होना चाहिए।

है कि वे अपने-आपको कार्यकारी मण्डलों के रूप में वापस रख सकें। भारत में इस प्रकार के महायन्त्र अभिकरणों की स्थापना की गई है, जिनमें मुख्य निम्न हैं—

- (क) लोक सेवा आयोग (Public Service Commission)
- (ख) केन्द्रीय लेखा तथा लेखा-जोखा विभाग (Central Accounts and Audit Department)
- (ग) केन्द्रीय लेखन सामग्री व मुद्रण विभाग (Central Stationery and Printing Department)
- (घ) केन्द्रीय प्रय अभिकरण (Central Purchase Agency)

महायन्त्र स्टाफ या अभिकरणों के कारण अन्य विभाग अपने-अपने कार्य-भार में मुक्त हो जाते हैं तथा इस प्रक्रिया के कारण नियुक्ति, परीक्षा तथा व्यय में पक्षपात तथा भ्रष्टाचार होने की भी कम सम्भावना रहती है। इसके अतिरिक्त महायन्त्र अभिकरण अपने-अपने कार्य में विशेषज्ञता प्राप्त कर लेते हैं तथा विभिन्न विभागों की उन आवश्यकताओं की पूर्ति अधिक कुशलता से करते हैं। इसका सबसे बड़ा लाभ यह होता है कि महायन्त्र विभागों पर होने वाले व्यय में भी इस व्यवस्था से भारी बचत होती है।

स्टाफ तथा महायन्त्र अभिकरण में अन्तर (Difference between Staff and Auxiliary Staff)

कभी-कभी "स्टाफ" तथा "महायन्त्र विभागों" के बीच भेद किया जाता है। यह कहा जाता है कि स्टाफ एक परामर्शदात्री श्रेणी मानी जाती है, जबकि महायन्त्र अभिकरण, वज्रट, कर्मचारीयों तथा नियोजित आदि में सम्मिश्रित सेवाओं को करने वाले होते हैं। स्टाफ, मण्डल के नीति-सम्बन्धी मामलों में सम्बद्ध रहता है और उसे नीति को पुनर्निर्धारण करने का सुझाव देने का अधिकार होता है। इसके विपरीत महायन्त्र अभिकरणों का सम्बन्ध विंगों भी वर्तमान मण्डल की वृद्धि कायम रखने में होता है। महायन्त्र अभिकरण कर्मचारियों की भर्ती करते हैं तथा आवश्यक सामान प्रय करने का कार्य करते हैं जबकि स्टाफ का कार्य केवल परामर्श देना होता है। स्टाफ तथा महायन्त्र अभिकरण दोनों प्रकार की दृष्टांशों मूलविभागों का कार्य करने में महायन्त्रा पहुँचते हैं, जिनमें कार्य सुविधापूर्वक सम्पन्न हो सके।

लोक-प्रशासन के कुछ विद्वान स्टाफ तथा महायन्त्र अभिकरण के उपर्युक्त अन्तर को सामान्य नहीं मानते। उनका विचार है कि वे दोनों ही केन्द्रित तथा ऐसी दृष्टांशों हैं जिनका सम्बन्ध मुख्य-कार्यपालिका में है। केवल नियन्त्रण के आधार पर हमें दोनों में पृथक्ता स्थापित नहीं करनी चाहिए। साधारणतया दोनों में अन्तर हमारा मानने है कि महायन्त्रा अभिकरण का सम्बन्ध विभाग के उन व्यक्तियों की महायन्त्रा करने में है जो सामान्य कार्य में मगल रहते हैं तथा स्टाफ का सम्बन्ध विभागीय मण्डल, नई सम्बन्धों, निरीक्षण तथा प्रशासकीय सामंजस्य के सम्बन्ध में

निर्णय करने से है। व्यवहार में इन दोनों का अन्तर स्पष्ट नहीं है। इस बात को एक उदाहरण में स्पष्ट किया जा सकता है। जैसे मुख्य-कार्यपालिका स्टोरी, सामान खरीदने नियुक्त करने सम्बन्धी कार्यों की प्रभिकरण के कारण किसी नये मगडन या इतार्ड की स्थापना करने में अपने इन कार्यों को समर्पित कर सकता है। यह प्रभिकरण स्टाफ प्रभिकरण कहलाता है। क्योंकि उसका काम इन बातों के सम्बन्ध में मुख्य-कार्यपालिका को सहाय देना होता है और बॉर्डर विभाग यदि अपने वर्क-चारियों की नियुक्ति तथा पदस्थित करने का कार्य लोक-सेवा प्रायोग को दे देता है तो उस विभाग के सम्बन्ध में यह सहायक प्रभिकरण बन जाता है। अतः इन दोनों का अन्तर इस बात पर निर्भर रहना चाहिए कि किस स्तर के द्वारा इस प्रभिकरण का निर्माण हुआ है। यदि मुख्य-कार्यपालिका के द्वारा उनका निर्माण होता है तो वह स्टाफ होगा और यदि उसका निर्माण विभाग के द्वारा हुआ है तो सहायक स्टाफ होगा।

सहायक स्टाफ या प्रभिकरण की आवश्यकता (Need for Auxiliary Agency) :

विभागीय मर्यादात किया जा करने के लिए एक पृथक् प्रभिकरण की स्थापना की जाती है जिसमें दो मुख्य कारण हैं। पहला कारण तो यह है कि आज लोक-प्रशासन का कार्य इतना बड़ा गया है कि विभाग-प्रदेशों को अपने आवश्यक कार्यों के सम्पन्न करने में ही समय नहीं मिलता। द्वितीय कारण यह है कि आज का युग विशेषीकरण का युग है। पहले प्रत्येक विभाग स्वयं अपने हिस्से रखता था, अपने लिए आवश्यक वस्तुओं को खरीदने की स्वयं व्यवस्था करता था, स्वयं वर्क-चारियों को भर्ती करता था। किन्तु आज इन सब कार्यों को विभागीय प्रशासन में अन्तर्ग कर दिया गया है और उनका सम्पादन अलग प्रभिकरण को दे दिया गया है। भारत में मुख्य सहायक प्रभिकरण निम्न हैं—

- (क) लोक सेवा प्रायोग।
- (ख) केन्द्रीय श्रम प्रभिकरण।
- (ग) केन्द्रीय लेखा एवं लेखा परीक्षा विभाग।
- (घ) केन्द्रीय लेखन सामग्री एवं मुद्रण विभाग।

सोसरा कारण यह है कि सहायक प्रभिकरणों के द्वारा समय की बचत के साथ-साथ प्रशासन में मितव्ययिता उत्पन्न होती है। प्रत्येक विभाग एक ही कार्य को नहीं दोहराता। एक ही प्रभिकरण सभी विभागों के लिए समान कार्यों को पूरा कर देता है जिसमें समय की बचत होती है। जैसे लेखन सामग्री एवं मुद्रण विभाग (Printing and Stationery Department) सभी विभागों के लिए लेखन सामग्री तथा मुद्रण की व्यवस्था करता है। इसके अतिरिक्त अधिक सख्या (Quantity) में सामान खरीदने पर कम कीमत में सामान मिल जाता है। अर्थात् कारण, निरीक्षण की सुगमता रहती है। प्रत्येक सहायक प्रभिकरण एक ही प्रकार का कार्य करता है जिसमें निरीक्षण सरल हो जाता है।

सहायक अभिकरण के लाभ (Advantages of Auxiliary Agencies:—

इस प्रकार के अभिकरणों के निम्न लाभ हैं :—

(क) इस प्रकार की व्यवस्था में कार्यों का विशेषीकरण सम्भव होता है। इनमें कार्यों का सम्पादन उन्हीं व्यक्तियों के द्वारा होता है, जिन्होंने उस कार्य विशेष में विशेष योग्यता पाई होती है।

(ख) सहायक अभिकरणों की स्थापना में पदाधिकारियों को अपने मुख्य कर्तव्य को पूरा करने के लिए अधिक समय मिल जाता है।

(ग) इनके प्रशासन के खर्च में कमी हो जाती है। क्योंकि सभी विभागों के लिए आवश्यक वस्तुओं के प्रत्येक उत्तरदायित्व एक ही अभिकरण के पास होने से सामान्य कम दामों में खरीद किया जा सकता है।

(घ) सहायक विभागों की देख-रेख समुचित प्रकार में हो जाती है तथा विभागों का सम्पादन सबसे अधिक विनिमित्त रीतियों के द्वारा हो जाता है।

सहायक अभिकरणों के अवनुष्ठान (Disadvantages of Auxiliary Agencies) —

जहाँ सहायक अभिकरणों में गुण पाये जाते हैं, वहाँ वे दोषों में सुक्त नहीं हैं। उनमें निम्न दोष पाये जाते हैं:—

(1) सहायक अभिकरण श्रेणी अभिकरण में भिन्न होते हैं, अतः उनमें ईर्ष्या तथा संमनस्यता उत्पन्न हो सकती है। सहायक अभिकरण अनावश्यक रूप में साठन अभिकरणों के कार्य-क्षेत्र में हस्तक्षेप करते हैं।

(2) सहायक अभिकरण में यह मनोभावना पाई जाती है कि उनके कार्य अधिक महत्वपूर्ण हैं और साठन अभिकरण उनकी शृंखला पर प्राथमिक हैं। यह भावना प्रशासन को दुर्बल बना देती है।

(3) कभी-कभी सहायक अभिकरण के अग्रहयोग (Non-cooperation) तथा अपने कर्तव्यों के प्रति उदासीनता के कारण साठन अभिकरण को घड़ी बठिनाई का सामना करना पड़ता है और जिनका प्रशासन पर गहरा प्रभाव पड़ता है। उदाहरण के लिए, लोक सेवा आयोग कर्मचारी क चयन में इतनी देर लगा देते हैं, जिसमें कार्यों के सम्पादन में बठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। ऐसे ही लक्ष्मण नामधी व सुदूरण विभाग को लिया जा सकता है जो कई विभागों को आवश्यक सामग्री देने में इतनी देरी कर देते हैं कि विभाग के संचालन में बठिनाई उत्पन्न हो जाती है।

(4) सहायक अभिकरण कभी-कभी विभागों को दुर्बल बनाने का कार्य भी करता है जिसमें विभाग की प्रशासनिक क्षमता कम हो जाती है।

सहायक अभिकरणों में गुण व दोष होने के उपरान्त भी यह कहा जा सकता है कि इनकी प्रशासन की सफलता के लिए बनाये गयना जरूरी है। डॉ० ह्यूइट तथा प्रो० विलोवी ने इनकी प्रशंसा की है। ये ही विभागों को बनाये रखती हैं। ये वे रक्त को धमनियाँ हैं, जो श्रेणी स्वी शरीर को रक्त प्रदान करके उसे कार्य योग्य

वनाये ग्वती हैं। इतने महत्त्व के वावजूद यह ध्यान रखा जाना चाहिए कि सहायक अभिकरण धपनी सीमाओं में रहे तथा नादन व स्टाफ अभिकरणों के कार्यों में अनुचित हस्तक्षेप न करें। सहायक अभिकरण का कार्य सुविधा प्रदान करना होता है, न कि नियन्त्रण करना।

सहायक अभिकरणों का संगठन —

सहायक अभिकरणों के संगठन के सम्बन्ध में विलोबी महोदय ने उनको निम्नलिखित सभागों में विभाजित किया है—

- (क) मुख्य निपिक का कार्यालय।
- (ख) नस्ती एव डाक सभाग।
- (ग) कर्मचारी सभाग।
- (घ) पूर्ति सभाग।
- (ङ) लेखा सभाग।
- (च) मुद्रण एव प्रकाशन सभाग।
- (छ) वस्तु अधिष्ठाता का कार्यालय।

विलोबी महोदय ने आगे यह भी कहा है कि प्रत्येक विभाग में एक ऐसा सभाग भी होना चाहिए जो प्रत्येक इकाई के कार्यों की देख-रेख तथा उनके कार्यों का समन्वय कर सके। विलोबी के अनुसार इस प्रकार की व्यवस्था के निम्न लाभ हैं—

- (क) उत्तरदायित्व एक ही स्थान पर कन्द्रित होगा।
- (ख) इस प्रणाली का अध्यक्ष यदि एक उच्चाधिकारी की श्रेणी का व्यक्ति हो तो कार्यों में एकरूपता तथा प्रभावीकरण प्राप्त जायेगा।
- (ग) बजट के अनुमानों को तैयार करने में सुविधा मिलेगी।

(3) तकनीकी स्टाफ

(Technical Staff)

मुख्य कार्यपालिका को प्रशासन में अनेक विविध कार्य करते होते हैं। इन विविध कार्यों को करने के लिए कुछ मुख्य तकनीकी स्टाफ अधिकारियों की आवश्यकता होती है। इनकी विशेषज्ञता की प्रकृति के कारण लोक-प्रशासन में इनका महत्त्वपूर्ण स्थान होता है। इस प्रकार के स्टाफ में अभियन्ता, चिकित्सक, वित्तीय एव व्यापारिक विशेषज्ञ, आदि आते हैं। तकनीकी विशेषज्ञ मुख्य कार्यपालिका की सहायता करते हैं और उनका परामर्श उस क्षेत्र में बड़ा मूल्यवान सिद्ध होता है जिसके कि वे विशेषज्ञ होते हैं। वर्तमान युग में, जबकि विज्ञान की उन्नति तीव्र गति से हो रही है, वहाँ तकनीकी स्टाफ की महत्ता भी बढ़ती जाती है। अतः वर्तमान में मुख्य कार्यपालिका के पास तकनीकी स्टाफ का होना अत्यन्त आवश्यक है। सामान्य स्टाफ के समान इनका कार्य समन्वय करना नहीं होता है, बल्कि

वह विशेष तकनीकी विषय का अध्ययन करते हैं तथा उगमे अपनी राय देने हैं। सामान्य स्टाफ इनके कार्यों में केवल सहायक ही कर सकता है, विशेष हस्तक्षेप नहीं।

निष्कर्ष के तौर पर यह कहा जा सकता है कि प्रशासन में मुख्य रूप में दो प्रकार की इकाइयाँ होती हैं एक तो सूत्र इकाई कहा जाता है तथा दूसरे को स्टाफ इकाई। सूत्र इकाई के द्वारा विभागों का कार्य सम्पादित किया जाता है तथा स्टाफ इकाई के द्वारा परामर्शदात्री कार्य किया जाता है। परन्तु प्रश्न यह है कि क्या स्टाफ इकाइयाँ केवल परामर्श देने का ही कार्य करती हैं, धारणा ही देती। इस प्रश्न का उत्तर देने हुए हर्बर्ट ए० साइमन ने कहा है—“सना में तात्पर्य है धारणा पालन करने की योग्यता ...। यह तो स्पष्ट है कि ऊपर की इकाइयाँ (स्टाफ) सलाह का प्रयोग करती हैं, वे नियंत्रण करती हैं तथा धारणा देती हैं। पर जो पेशीय कामिण इकाई किसी कामिण कार्यवाही का अनुमोदन करने से इनकार कर देती है... तब सूत्र इकाई के सम्मुख हमारे अनिश्चित और कोई विकल्प नहीं रह जाता कि वह उन धारणों को माने।”

भारत में योजना आयोग की परामर्शदात्री माना जाता है। यह एक स्टाफ अभिवरण है, परन्तु इसका महत्त्व बढ़ता जा रहा है। वास्तव में केवल यह एक परामर्शदात्री ही नहीं अपितु इसकी गणना एक अनिश्चित सलाह के रूप में की जा सकती है, जो कि यद्यपि भारत सरकार की सामान्य मशीनरी का एक घग नहीं है, परन्तु यह श्रेय योजना का निर्धारण करती है और उसके निर्माण मभी के द्वारा कार्यन्वित किये जाते हैं। इस सम्बन्ध में लोकसभा की अनुमान समिति ने यह सुझाव दिया था कि समस्त कार्यों का पुनरावलोकन किया जाना चाहिए।

मूने (Mooney) का कथन इस सम्बन्ध में बहुत महत्त्वपूर्ण है। उसके अनुसार—“स्टाफ अभिवरण के अन्तर्गत दो सिद्धान्त निहित हैं—प्रथम सम्बन्ध तथा दूसरा विप्रवेगन। सम्बन्ध के अन्तर्गत में स्टाफ की सेवाएँ केवल परामर्श मात्र रह जायेंगी तथा विप्रवेगन के अन्तर्गत हम इस स्टाफ अभिवरण में धारणा करते हैं कि वे अपनी जानकारी और सहायता ऊपर से नीचे प्रत्येक स्तर तक पहुँचा देंगे।” स्टाफ का महत्त्व प्रशासन में कितना अधिक है, वह हम बात में प्रकट हो जाता है कि स्टाफ के अभाव में प्रशासन की गाड़ी चल नहीं सकती। प्रशासन तथा कार्यवाहिका के मध्य सम्बन्ध को बनाये रखने के लिए स्टाफ का रहना आवश्यक है। यही यह कहना अनुचित नहीं होगा कि स्टाफ भी एक सलाहकारी अभिवरण है। उसके पास में धारणा देने की शक्ति होती है। व्यवहार-सुझाव तथा योग्य स्टाफ अभिवकारी सूत्र अभिवकारी को अपने काम में कर मनमानी कर सकता है।

प्रशासन में स्टाफ अभिवरणों का महत्त्व

(Importance of Staff Agencies in Administration)

धार्मिक युग में प्रशासन अतिथि होता जा रहा है। हमें सदा मोक्ष-विचारने तथा हृदय करने के लिए प्रत्येक विषय होने है। राज्य के कार्य में वृद्धि के

साथ ही साथ लोक-प्रशासन के क्षेत्र में भी वृद्धि हुई है। लोक-कल्याणकारी राज्य (Welfare State) की परिष्कृतता के साथ ही लोक-प्रशासन का उत्तमदायित्व भी बढ़ गया है। मुख्य कार्यपालिका अपने इन विविध उत्तमदायित्वों को अपने-तनू पूरा नहीं कर सकता। समय की कमी और कार्यों की अधिकता के कारण उसे अपने स्टाफ की सहायता लेनी ही होती है। किन्तु उत्तमदायित्व मुख्य कार्यपालिका का ही रहना है। वृद्ध विद्वानों का विश्वास है कि परामर्श के लिए पूर्ण रूप से अधीनस्थ कर्मचारियों पर ही निर्भर नहीं रखा जा सकता, क्योंकि यद्यपि य कर्मचारी अपने सीमित दृष्टिकोण में सहायक होते हैं किन्तु अपने-अपने कठिनाइयों से स्वयं ही ज्ञानी हैं। मुख्य कार्यपालिका अपने उत्तमदायित्व उन्हे सौंप कर निश्चिन्त नहीं रह सकता। उमर उपरान्त भी स्टाफ का महत्व घटता-घटता है। कार्य में प्रशामक व्यवस्था मुख्य कार्यपालिका जान की सभी शाखाओं में पारगमन नहीं होती, अतः उन्हे स्टाफ का सहायक लेना ही जाना है। लेकिन स्टाफ को अपनी सीमा में रहना चाहिए। उमर महत्व उमर परामर्श-कार्य तक ही है।

स्टाफ अभिकरण के कार्य (Functions of the Staff)

स्टाफ अभिकरण का समझ लेने के पश्चात् उमर कार्यों का विज्ञापन करना उचित होगा। सूची के अनुसार स्टाफ अभिकरण के तीन निम्न कार्य हैं—

(क) सूचना सम्बन्धी (Informative Functions) स्टाफ अभिकरण का मुख्य कार्य अपने विभागाध्यक्ष के लिए उन सभी सूचनाओं तथा तथ्यों को उपलब्ध करना है जो उसे अपने विभागीय कार्य करने हेतु आवश्यक हों। इसी सूचनाओं पर कार्यपालिकाध्यक्ष (विभागाध्यक्ष) के निर्णय आधारित हों हैं। अतः स्टाफ अभिकरण का यह कर्तव्य है कि यह आवश्यक तथ्यों का संग्रह करे तथा सक्षमता करे एवं उन्हे कार्यपालिका अधिपति के सम्मुख प्रस्तुत करे।

(ख) पर्यवेक्षण सम्बन्धी (Supervisory Functions) स्टाफ अभिकरण का दूसरा मुख्य कार्य यह है कि यह यह देवे कि कार्यपालिका के निश्चय या निर्णय अधीनस्थ कर्मचारियों तक पहुँचते हैं या नहीं तथा ये निर्णय लागू होते हैं या नहीं। यदि इन निर्णयों को क्रियान्वित करने में कोई बाधा आती है, तो उसे दूर करने के उपाय, सुझाव भी स्टाफ का कार्य है। यदि किसी निर्णय को लागू करने में किसी प्रकार की गलत धारणा उत्पन्न हो जाए, तो उसे दूर करने का कार्य भी स्टाफ का ही है।

(ग) परामर्श सम्बन्धी (Advisory Functions) : स्टाफ अभिकरण का तीसरा मुख्य कार्य कार्यपालिका को परामर्श देना है। यह आवश्यक नहीं है जो परामर्श स्टाफ के द्वारा कार्यपालिका को दिया गया है उसे वह माने ही। फिर भी

स्टाफ अधिकारी को अपने परामर्श से कार्यपालिका को सूचित कर देना चाहिए। परामर्श पर ही उसके अधिकतर निर्णय निर्भर करते हैं।

पिफनर महोदय ने स्टाफ के कार्यों की निम्न सूची दी है—

- (क) मुख्य कार्यपालिका तथा सूत्र अधिकारियों को परामर्श देना।
- (ख) योजनाएँ बनाना।
- (ग) किसी भी मामले के सम्बन्ध में राज तथा अन्वेषण करना।
- (घ) योजनाओं तथा मानवीय सम्पर्कों के द्वारा प्रशासन में समन्वय करना।
- (ङ) अन्य संगठनों एवं व्यक्तियों से साथ सम्पर्क स्थापित करना और यह जानना कि वे क्या कर रहे हैं।

(च) सूत्र इकाइयों के अधिवाहकों से बिना घापात पहुँचाये उनकी सहायता करना।

(छ) कभी कभी विभागाध्यक्ष से प्राप्त दानियों को उनकी सीमाओं के अन्तर्गत क्रियान्वित करना।

एच डी. ह्वाइट महोदय (L D White) ने स्टाफ अधिकारण के निम्न-व्यक्ति कार्य बताये हैं—

(क) यह देखना कि मुख्य निष्पादक को पर्याप्त एवं सही सूचनाएँ मिल रही हैं या नहीं।

(ख) यह देखना कि निर्णय के लिए मामले मुख्य निष्पादक की मेज पर भी भ्र ही पहुँच जाएँ तथा दिना विलम्ब से उन पर निर्णय हो जाएँ।

(ग) समस्याओं का अनुमान पहले से ही लगा लेना और भावी योजनाओं के कार्यक्रम में मुख्य निष्पादक की पूरी सहायता करना।

(घ) ऐसे मामलों को मुख्य निष्पादक के पास में जाने से रोकना जिन पर निर्णय किसी अन्य अधिकारी के पास हो सकता है।

(ङ) नीति एवं कार्यकारी निर्देशों के सम्बन्ध में यह देखना और साधनों की सोज करना कि अधीनस्थ अधिकारी इनके अनुरूप कार्य करें।

श्री, पिफनर तथा ह्वाइट महोदयों के विचारों का अध्ययन करने में यह निष्कर्ष निकलता है कि स्टाफ अधिकारण का कार्य कार्यपालिका को परामर्श देना है। उनकी सुविधा के लिए योजना बनाना तथा उसे लागू करने के साधनों को बनाना भी स्टाफ का ही कार्य है। इससे प्रतिरिक्त प्रशासन की कार्य-क्षमता बढ़ाने के उपायों तथा कम समय में कार्य हो इस प्रकार के सुभाव देना भी स्टाफ अधिकारण का कार्य है। अन्त में यह कहा जा सकता है कि कार्यपालिका को अपने उद्देश्यों की पूर्ति में सहायता देना उनका महत्त्वपूर्ण कार्य है।

संगठन के साथ स्टाफ इकाइयों का सम्बन्ध

(Relation of Staff Agencies with Organization)

किसी संगठन में स्टाफ इकाइयों उसके गमनान्तर अथवा उसके स्वतन्त्र होकर नहीं चलतीं अतः उनके निकट रहती हैं, ठीक उसी प्रकार जैसे स्टेशन पर

मुख्य साइन के साथ सहायक साइन रहती है। स्टाफ इकाइयाँ सगठन के प्रतिवार्य षय के रूप में आवश्यकतानुसार मूत्र पदक्रम के विभिन्न स्तरों पर जुड़ी रहती है। यह आवश्यक नहीं है कि कार्यपालिका के प्रत्येक स्तर पर स्टाफ अभिकरण होना चाहिए। स्टाफ इकाइयाँ मूत्र अभिकरण को परामर्श देती हैं और उस पर प्रभावित होता है। जिस मूत्र अधिकारी को स्टाफ परामर्श देता है उसे मानने के लिए वह अधिकारी बाध्य नहीं है। यह भी आवश्यक नहीं कि वह प्रत्येक प्रश्न पर स्टाफ की सलाह ले। इस सम्बन्ध में तीन प्रकार की कार्यपालिका का वर्णन किया जा सकता है जैसे—

(1) इसमें ऐसी मुख्य कार्यपालिका होती है जो पूर्ण रूप में अपने स्टाफ पर प्रभावित हो जाती है और उनका प्रभाव मुख्य कार्यपालिका पर इतना हो जाता है कि वह उनकी कठपुतली बन जाता है। जैसा स्टाफ कहता है वैसा ही वह करता है। उदाहरण के लिए जापान के सम्राट् गोगुना के हाथों में नग शिवाजी के उत्तराधिकारी पेशवाओं के हाथों में कठपुतली बन गया था।

(2) दूसरे में वह कार्यपालिका होती है जो अपने बुद्धि और दिक्कत से कार्य करती है। वे अपने स्टाफ पर विन्तुल निर्भर नहीं रहते, न ही स्टाफ के परामर्श का उन पर प्रभाव होता है। उदाहरण के लिए फ्रान्स के नपोलियन भारत में पलाउडीन रिक्तियों काटि जैसे महान साम्राज्य को स्वयं अपने प्रतिभा को परवाने हैं जिन पर स्टाफ के परामर्श का कोई असर नहीं होता।

(3) तीसरे प्रकार की मुख्य कार्यपालिका वह होती है जो मध्यम मार्ग अपनाती है। इन श्रेणी की कार्यपालिका ही स्टाफ का समुचित उपयोग कर पाती है। स्वतन्त्र तथा आवश्यक स्टाफ का उदाहरण हमें जैमुइट स्थवस्था में मिलता है। इसमें अध्यक्ष के परामर्श के लिए एक परिषद् होती थी जिसका निर्वाचन मामान्य सदस्य करते थे। अध्यक्ष को उनकी परामर्श को मानना आवश्यक था। अध्यक्ष परिषद् के सदस्यों को हटा नहीं सकता था। हिन्दू राजनीति में भी ब्राह्मणा और पुरोहितों का एक ऐसा वर्ग होता था, जो धर्मशास्त्र के विद्वान माने जाते थे उनमें राजा को परामर्श करता पडता था (त्रिपेयकर दम्भीर मामना में)।

वर्तमान युग में स्टाफ स्वतन्त्र एवं प्रतिवार्य नहीं होता। वह मुख्य कार्यपालिका पर प्रभावित रहता है और उसे परामर्श देना ही कार्य करता है। ऐसी स्थिति में यदि वह मुख्य कार्यपालिका की ही में ही मिलाने है तो उन्हें चापल्य, चपचे या ऐसे ही नामों से पुकारा जाता है और यदि वे उसके विरोध की बात बने तो उन्हें अनुशासनहीन, मक्कार आदि की मजा दी जाती है। वास्तव में स्टाफ में इतना तो माहस होना ही चाहिए कि वह निर्भीकतापूर्वक मुख्य कार्यपालिका को परामर्श दे सके।

इन परिस्थितियों में स्टाफ के लिए बहुत चातुर्य और बुद्धिमानी की आवश्यकता होती है। स्टाफ अधिकारी के मन में स्वयं शक्ति के प्रदर्शन की इच्छा नहीं

होती चाहिए। उन्हें अप्रिय मुभावों को बड़ी चतुर्गदं के साथ प्रस्तुत करने की बजाय में पारंगत होना चाहिए। उनमें इतना माहम धोर सजग धन्यःकरण होता चाहिए कि सार्वजनिक हित की दृष्टि में जो भी प्रावश्यक समझे, उसे मुख्य-कार्यपालिका के सम्मुख रख दें, चाहे परिणाम कुछ भी हों।

क्या स्टाफ को वास्तव में सत्ता-विहीन कहा जा सकता है ?

(Can Really Staff be Called Without Authority)

साधारणतया यह स्वीकार किया जाता है कि स्टाफ का कार्य परामर्श देना तथा सेवा करना है। उनके पास में कोई सत्ता नहीं होती। उनके पास निरीक्षण, निर्देशन और नियन्त्रण के अधिकार नहीं होते। लेकिन यह धारणा उचित नहीं है। स्टाफ नेतृत्व में रह कर कार्य करता है फिर भी उसे विद्वान तथा नियन्त्रण कुछ सीमा तक करने का अधिकार है। वह आदेश भी देता है। इन मन्तव्यों में लोक सेवा आयोग का उदाहरण दिया जा सकता है। जैसे राज्य प्रशासन के विभाग कुछ अधिकारियों के पदोन्नति की सिफारिश करें, परन्तु राज्य का लोक-सेवा आयोग उनको अस्वीकार कर सकता है। इसी प्रकार नियोजन आयोग के सदस्य कार्यपालिका को केवल सलाह ही नहीं प्रदत्त करके नियोजन पर पूर्ण नियन्त्रण रखते हैं तथा सामान्य नीतियों के सम्बन्ध में लाइन अधिकारियों को आदेश भी प्रसारित करते हैं। यह भी देखने में आता है कि उच्चतर लाइन अधिकारियों को कभी-कभी निम्नतर स्टाफ अधिकारियों की बातों को मानना पड़ता है। ऐसा क्यों होता है ? स्टाफ अधिकारियों के पास आदेश-निर्देश देने की कोई कानूनी या संवैधानिक शक्ति नहीं है, फिर भी उनकी बात को लाइन अधिकारियों द्वारा क्यों माना जाता है। इसके कई कारण हैं जिनमें प्रमुख निम्न हैं—

(1) लाइन अधिकारियों के अधिकारों में इस बात को जानते हैं कि विभाग के लक्ष्य की प्राप्ति के लिए स्टाफ अधिकारियों का सहयोग आवश्यक है। यद्यपि लाइन अधिकारियों के अधिकारियों को स्टाफ के आदेशों के विरुद्ध सरकार के सामने अपील करने का अधिकार है। ऐसा करने के लिए उन्हें Through proper Channel जाना होता है, जिसमें काफी देरी हो सकती है। इनके साथ ही साथ मुख्य कार्यपालिका लाइन तथा स्टाफ दोनों का अध्यक्ष होता है। अतः वह दोनों में से किसी को भी प्रथम नहीं करना चाहता और अधिकांश मामलों में लाइन अधिकारियों के अधिकारियों को स्टाफ द्वारा भेजे गये आदेशों तथा निर्देशों का पालन करना पड़ता है। इस दृष्टि में यह धारणा सिद्धांत है कि स्टाफ के पास आदेश तथा निर्देश के अधिकार नहीं हैं। लेकिन कुछ विद्वानों का यह विचार है कि स्टाफ द्वारा दी जाने वाली सलाह इतनी मूल्यवान तथा जानसूत होती है कि सूत्र अधिकारियों के लिए उसका पालन करना अनिवार्य हो जाता है। लेकिन यह मानना कि स्टाफ द्वारा दिये जाने वाले आदेश सदा ही इतने उचित होते हैं कि सूत्र अधिकारियों स्वच्छा से उनका पालन करते हैं। यदि ऐसा होता तो दोनों में कभी-कभी की स्थिति पैदा नहीं होती।

(2) दूसरी बात यह है कि सूत्र अधिकारी इस बात को जानते हैं कि स्टाफ अधिकारी मुख्य कार्यपालिका के इतने निकट होते हैं कि उनका आदेश मुख्य कार्यपालिका का आदेश ही माना जाता है। साथ सूत्र अधिकारी इस गलत धारणा के भी गिकार हैं कि स्टाफ अधिकारी मुख्य कार्यपालिका के अत्यधिक निकट होने से उनके दिमाग को भवि-भांति जानता है। स्टाफ वास्तव में अध्यक्ष के आदेशों के सवार का माध्यम मात्र है, इससे अधिक कुछ नहीं। यह सम्भव है कि किसी मगठन के अध्यक्ष के परामर्शदाता किसी समय उनके अधिक निकटवर्ती हो और उनके मस्तिष्क से परिचिन हो। ऐसी स्थिति में उनके द्वारा दिये गये आदेश वास्तव में उनके आदेश माने जा सकते हैं। लेकिन वर्तमान में प्रशासकीय मगठन का आचार इनका बडा हो गया है कि आज सूत्र और स्टाफ इकाइयाँ दोनों ही उनसे दूर पड गई हैं। मुख्य कार्यपालिका के साथ उनका निकट का सम्बन्ध समाप्त प्राय हो गया है। उदाहरण के लिए अमेरिका में ब्यूरो ऑफ वजट एक स्टाफ इकाई है जिसमें 500 में अधिक व्यक्ति कार्य करते हैं जो विभिन्न खण्डों और उप-खण्डों में बटा हुआ है। ऐसी स्थिति में यह मानना गलत होगा कि यह इकाई सूत्र इकाइयों की अपेक्षा वहाँ के राष्ट्रपति के मस्तिष्क को निकट से जानती है। व्यक्तिगत परामर्श-दाता तो बले ही राष्ट्रपति के दिमाग को जानते हो परन्तु बडी प्रशासकीय इकाइयों के लिए यह सम्भव नहीं है कि वे उससे व्यक्तिगत रूप से परिचिन हो सकें।

उपर्युक्त दोनों ही बातें भ्रम पर आधारित हैं। यह कहना कि स्टाफ परामर्शदात्री है और उनका सूत्र अधिकारियों पर कोई नियन्त्रण नहीं है— गलत है। साथ यह सोचना भी गलत है कि स्टाफ अधिकारी मुख्य कार्यपालिका के व्यक्तित्व का विस्मार मान है। प्राशासनिक सिद्धान्त के अनुसार शक्ति तथा उत्तरदायित्वों को साथ-साथ चलना चाहिए। किन्तु कुछ केन्द्रित सहायक अभिकरण इस सिद्धान्त का समर्थन नहीं करते हैं जिससे मूल अभिकरण की स्वतन्त्रता छिन जाती है। प्रशासकीय सिद्धान्त के अनुसार आदेश की एकता का सिद्धान्त आवश्यक है। लेकिन प्रावधिक सवाओं के कर्मचारियों को इस सिद्धान्त के विरुद्ध दो उच्च अधिकारियों के अधीन कार्य करना पडता है। इसी प्रकार यह आवश्यक नहीं कि कोई अधिकारी अपने नीचे के अधिकारी की आज्ञा माने परन्तु व्यवहार में ऐसा होता है। स्टाफ इकाइयों के व्यक्ति सूत्र इकाइयों के अधिकारियों को आदेश देते हैं। इसका मूल कारण यह है कि स्टाफ के स्वरूप के विषय में सिद्धान्त तथा व्यवहार में अन्तर है।

भारतीय लोक-प्रशासन में स्टाफ अभिकरण

स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् भारत में प्रजातन्त्र को अपनाया गया है, जिसमें मसदीय शासन व्यवस्था को स्थान दिया गया है। इस प्रकार की शासन व्यवस्था में कार्यपालिका की शक्तियाँ एक व्यक्ति में निहित न होकर एक 15-16 व्यक्तियों की समिति में होती हैं जो कार्यों का संचालन करती है। यह समिति मयुक्त या सामूहिक उत्तरदायित्व के आधार पर प्रशासन की देख-रेख करती है। इस समिति

को मन्त्रि-परिषद् कहा जाता है। प्रत्येक मंत्री के अधीन एक या एक से अधिक विभाग होते हैं।

एम०ई० पाटनर की मम्मति में मन्त्रीय पद्धति में तीन ध्येय पाये जाते हैं—(1) 15-16 व्यक्तियों की एक मन्त्रि-परिषद् जो सामूहिक रूप में कार्य करती है। (2) मन्त्रि-परिषद् के पास में इतना अधिक कार्य रहता है कि वह प्रशासकीय प्रश्नों पर केवल सामान्य रूप से ही विचार कर सकती है और गौण प्रश्नों को वह अन्य अधिकारियों को सौंप देती है। (3) चूंकि सम्पूर्ण प्रशासकीय कार्य 15-16 व्यक्तियों द्वारा एक बड़े पैमाने पर सम्भल किया जाना होता है, अतः किसी ऐसे अधिकारण की स्थापना की जानी चाहिए, जो प्रशासकीय कार्यों में ताल-मेल ला सके। ये अधिकारण मन्त्रिपरिषद् की बैठकों के मिनट या नोट तैयार करत है तथा इन बैठकों के लिए कार्यवाही तैयार करत तथा इन कार्यवाही को मन्त्रियों के बीच घुमाना है।

उपर्युक्त कार्यों को सम्भल करने के लिए निम्नलिखे कुछ समय में दो प्रकार के अधिकारणों का उदय हुआ है—(1) मन्त्रि-परिषद् समितियाँ, तथा (2) मन्त्रि-परिषद् सचिवालय।

मन्त्रि-परिषद् समितियाँ

मन्त्रीय शासन-व्यवस्था में विनोपत्तोर के इस प्रकार की समितियाँ देखने को मिलती हैं। यन्तुत, ऐसी समितियों को सरकार मुज ही रखना चाहती है, कारण कि उनका खुद जाने में मन्त्रि-परिषद् के सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त पर ध्यान पड़ती है। परन्तु इतना होते हुए भी सरकार में उनको अस्तित्व को दन्वार नहीं दिया जा सकता। ये समितियाँ मन्त्रिपरिषद् की महायत्तार्थ गठित होती हैं। ये समितियाँ दो प्रकार की होती हैं—(1) स्थायी समितियाँ, तथा (2) अस्थायी समितियाँ। अस्थायी समितियाँ किसी सङ्कटापीत स्थिति का सामना करने के लिए गठित की जाती हैं, जबकि स्थायी समितियों का कार्य सामान्य कार्यों पर विचार करना होता है। प्रत्येक समिति के सदस्यों की संख्या तीन या चार होती है। इस समय भारत में 4 स्थायी समितियाँ पाई जाती हैं। इनके नाम हैं—(1) प्रतिरक्षा समिति, (2) आर्थिक लोक-कार्य, (3) वैधानिक लोक-कार्य, तथा (4) नियुक्ति समिति। इन स्थायी समितियों के अतिरिक्त दो अस्थायी समितियाँ भी भारत में पाई जाती हैं, जिनके नाम हैं—गुनर्वाम समिति तथा प्रशासकीय संसदन समिति।

मन्त्रि-परिषद् सचिवालय

मन्त्रीय शासन-व्यवस्था में मन्त्रि-परिषद् सचिवालय स्टाफ अधिकारण के रूप में दूसरा महत्त्वपूर्ण उदाहरण है। इंग्लैण्ड में प्रथम सिद्धमूर्ध के समय लार्ड जॉर्ज ने युद्धकालीन परिस्थितियों का सामना करने के लिए इस प्रकार के कार्यालय का संगठन किया था। भारत में भी स्वतन्त्रता के तुरन्त बाद इस प्रकार के कार्यालय का निर्माण किया गया था। मन्त्रि-परिषद् सचिवालय का कार्य मन्त्रि-परिषद् की

बैठकों के बैठकों को लिखना, उनके निर्णयों या निश्चयों को लिखना, बैठकों में होने वाली कार्यवाही को लिखना, बैठकों के लिए कार्यवाही तैयार करना तथा उमे मन्त्रियों के बीच सूचनायें प्रदाना एवं विभिन्न विभागों के कार्यों का निरीक्षण करना तथा उन पर नियन्त्रण रखना है।

मन्त्रि-परिषद् सचिवालय का अध्यक्ष एक सचिव होता है। उसकी सहायता के लिए एक मुख्य सचिव, दो उप-सचिव, दो सहायक सचिव तथा चार स्टाफ कर्मचारी होते हैं। स्टाफ कर्मचारी प्रतिरक्षा विभाग में से लिये जाते हैं। जहाँ तक मन्त्रि-परिषद् सचिवालय की कार्य-प्रणाली का प्रश्न है—सचिवालय के कार्यों का विभाजन कर दिया जाता है। सचिवालय के कार्यों का विभाजन मुख्य चार भागों में किया जाता है—(क) मन्त्रि-परिषद् शाखा, (ख) प्रशासकीय शाखा, (ग) सामान्य शाखा, तथा (घ) समन्वय शाखा। इन शाखाओं का संक्षिप्त वर्णन नीचे किया जा रहा है।

(क) मन्त्रि परिषद् शाखा —इस शाखा का मुख्य कार्य मन्त्रि-परिषद् की बैठकों के लिए कार्यवाही तैयार करना तथा उमे मंत्रियों में सूचनायें प्रदाना है। इसके अतिरिक्त यह मन्त्रि-परिषद् की बैठकों की कार्यवाही लिखती है तथा उन्हें सुरक्षित रखती है। यह मन्त्रियों को आवश्यक सूचनाओं तथा आँशुओं से अवगत कराती है।

(ख) प्रशासकीय शाखा—यह शाखा सगठन एवं कर्मचारियों की समस्याओं में सम्बन्ध रखती है।

(ग) सामान्य शाखा —यह शाखा अंतर्गत विभागों के अन्तर्विभागीय कार्यों को देखरेख रखने का कार्य करती है।

(घ) समन्वय शाखा:—इस शाखा का कार्य विदेशों में स्थित दूतावासों में तथा मन्त्रालयों से विभिन्न प्रकार की सूचनाएँ एकत्रित करना है। प्राप्त सूचनाओं को मंत्रियों तक पहुँचाने का कार्य भी इसी शाखा के द्वारा किया जाता है। इसके अतिरिक्त केन्द्र तथा राज्यों के प्रतिनिधियों की मुख्य बैठकों में समन्वय स्थापित करना भी इसी शाखा का कार्य है।

उपर्युक्त शाखाओं के अतिरिक्त सचिवालय की अन्य इकाइयाँ भी होती हैं, जिनमें चार इकाइयाँ प्रमुख हैं। इन इकाइयों का वर्णन नीचे प्रस्तुत किया जा रहा है—

(क) सगठन और रीति सम्भाग:—यह सम्भाग केन्द्रीय मन्त्रालयों, विभागों तथा कार्यालयों की आलोचनात्मक दृष्टि से देख-रेख रखता है। वह उन्हें ऐसे सुझाव देता है, जिनमें उनका कार्य कम समय में हो जाए। इसके अतिरिक्त यह इकाई मन्त्रि-परिषद् के सचिवालय की प्रशासकीय शाखा को परामर्श देती है। इस इकाई

का प्रायश्च एक मंचालय होता है तथा उसकी महायत्नायें एक उप-मंचालय की व्यवस्था की जाती हैं।

(ख) सैनिक प्रशासन.—गुरक्षा सम्बन्धी मामलों की विभिन्न समितियों की महायत्ना देने के लिए सैनिक प्रशासन का गठन किया गया है। इन प्रशासकों के चार सम्भाग होते हैं—(1) सचिवालय स्टाफ, जिनका कार्य प्रतिरक्षा समिति की महायत्ना पढ़े-छानना है। (2) संयुक्त नियोजन स्टाफ, जिनका कार्य संयुक्त नियोजन समिति की महायत्ना करना है। (3) संयुक्त गुप्त वार्ता स्टाफ, इनका कार्य संयुक्त गुप्त वार्ता समिति की महायत्ना करना है। (4) संयुक्त संचार स्टाफ, जिनका कार्य संयुक्त संचार समिति की महायत्ना करना तथा समितियों के कार्य का समन्वय करना है।

(ग) धार्मिक प्रशासन—इन शाखाओं का कार्य मन्त्रि-परिषद् की धार्मिक लोक-कार्य समिति की महायत्ना प्रदान करना तथा उनका लिए सूचानाएँ पत्राचार करना एवं उनके निष्कर्षों को प्रियान्वित करना है।

(घ) केन्द्रीय सांख्यिकीय संगठन—केन्द्रीय सांख्यिकीय संगठन का कार्य केन्द्रीय मंत्रालयों को सांख्यिकीय सामग्री का पत्राचार करना तथा उसका प्रकाशन करना है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि भारत सरकार के कार्य में महायत्ना देने के लिए विभिन्न प्रकार की समितियों का संगठन किया गया है। ये समितियाँ प्रशासन के कार्यों को सुगम बनाती हैं। इन शाखाओं के अतिरिक्त कुछ संगठन और भी हैं जो सरकार की महायत्ना देने के लिए बनाये गये हैं, जिनमें मुख्य राष्ट्रीय नियोजन आयोग, केन्द्रीय लेखा परीक्षण विभाग, केन्द्रीय त्रय अधिवक्त्रण, लोक सेवा आयोग, तथा केन्द्रीय लेखा सामग्री एवं मुद्रण विभाग हैं। ये सभी संगठन कार्यसंज्ञिका के कार्यों को सुगम बनाते हैं।

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. लोक-प्रशासन में प्रयुक्त 'मंत्र' और 'स्टाफ' शब्दों को परिभाषा दीजिए। इन दोनों के महत्वपूर्ण अन्तर को स्पष्ट कीजिए।

Define clearly the terms 'Line' and 'Staff' agencies as used in Public Administration. Bring out the point of difference between the two.

2. किसी बड़े प्रशासनिक संगठन में स्टाफ अधिकारियों के कार्यों और महत्व की व्याख्या कीजिए और बताइए कि यह महायत्ना स्टाफ के कार्यों में किस तरह निम्न है।

Define the role and importance of staff agency in a large scale administrative organization How does it differ from the function of auxiliary service.

3. भारतीय प्रशासन में 'स्टाफ अभिकरण' पर एक संक्षिप्त टिप्पणी लिखिए।

Write a short note on the staff agencies as found in Indian Administration

4. स्टाफ अभिकरण, सहायक अभिकरण तथा सूत्र अभिकरणों के भेदों को स्पष्ट करते हुए उनकी आवश्यकता और कार्यों पर प्रकाश डालिए।

Explain the distinction between Staff Agency, Auxiliary Agency and Line Agency and discuss its importance and function.

5. स्टाफ के कार्यों का वर्णन करते हुए बताइए कि क्या स्टाफ को वास्तव में सत्ता विहीन कहा जा सकता है ?

Discuss the function of the Staff Agency, and how can really staff be called without authority ?



विभाग-सूत्र अभिकरण

(DEPARTMENT-LINE AGENCY)

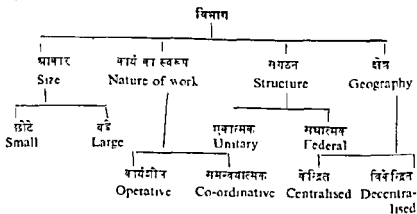
विभाग प्रणामन की मूलभूत तथा सबसे महत्वपूर्ण मूल इकाई है। विभाग उन उद्देश्यों को पूरा करने के लिए अपने कार्य सम्पन्न करने है जिनके लिए कि सरकार कार्यम रहती है। मुख्य कार्यपालिका के बाद यह दूसरा सबसे ऊँची होती है और यह मुख्य कार्यपालिका के अधीन है तथा उसके प्रति उत्तरदायी भी है। "प्रणामन में धर्म-विभाजन की आवश्यकता का होना ही विभागीय प्रणाली के जन्म का स्वाभाविक कारण है, और जब किसी उद्यम के कार्य लगातार बढ़ते जाते हैं, जैसा आधुनिक सरकार विभिन्न मधीय सरकार के विषय में हो रहा है, तब यह विभागीय-सूत्र उग्र रूप धारण कर लेता है।" ("The departmental system is the natural outgrowth of the need for the division of labour in administration and becomes acute when the functions of an enterprise multiply over and over as in case of modern Governments specially the, Federal Government.") मुख्य कार्यपालिका तब मूलभूत वृद्धिमाने का विभाग महत्वपूर्ण साधन है। बिलोमी का कहना है कि विभागीय संगठन प्रायः सभी इष्टियों में महत्वपूर्ण है। आज के युग की यह मुख्य आवश्यकता है। इन्हीं के माध्यम से सरकार अपने उद्देश्यों की पूर्ति करती है। मुख्य कार्यपालिका के माव विभागों का सत्वाल सम्बन्ध होता है और वह इन विभागों की सहायता से ही विधि के निष्पादन तथा नागरिकों की सेवा के कार्य को पूरा करता है। कार्यपालिका सम्बन्धी समस्त कार्यों का उत्तरदायित्व यद्यपि मुख्य कार्यपालिका पर है, परन्तु यह उन्हें स्वयं नियमित्वन प्रथवा मन्त्र नहीं कर सकता। प्राशासनिक कार्यों का सम्पादन विभागों के द्वारा होता है। इस प्रकार विभाग समस्त व्यवस्था की महत्वपूर्ण वे इकाइयाँ हैं, जिनका अपना व्यक्तित्व है तथा कार्यों की प्रवृत्ता है, जो उक्त अभिन्न भाग भी है और जो मुख्य कार्यपालिका के नियन्त्रण में अन्य विभागों में कार्य करते हैं। विभागों की अनुपस्थिति में प्रणामन की सम्पत्ता और उसके लक्ष्य की प्राप्ति मन्द-युक्त हो जायेगी। भारत तथा ब्रिटेन में कार्यपालिका की यह अभिचार दिया गया है कि वह मन्त्रालय तथा विभागों का निर्माण, संगठन तथा विघटन कर सकती है। हमने विपरीत मोविषय रूप में मन्त्रालयों के पीछे सर्वमानिक सम्पादन रहता है और केवल मविधान में मन्त्रालय करके ही मन्त्रालयों का प्रण विंया जा सकता है।

आते हैं। भारत के गृह-विभाग के भीतर गुप्तचर (C.I.D.), दान्ति-व्यवस्था, नियुक्ति, अनुशासन, वेन्द दामित-प्रदेशों पर नियन्त्रण, मधीय लोच तथा आयोग में सम्बन्धित मानकों वा प्रशासन होगा है। इस प्रकार मघात्मक विभाग उप-विभाग में गण होते हैं। यह स्पष्ट है कि एकात्मक विभाग का मगटन मघात्मक विभाग की अपेक्षा अधिक गुच्छ होता है। इसका कारण यह है कि मघात्मक विभाग बहुकार्यों होते हैं। इनमें प्रत्येक उप-विभाग की स्वतन्त्रता देनी होती है। विभाग वा मध्यम की केवल किन्ही एक या दो कार्यों का विशेषज्ञ हो सकता है, सब का नहीं।

(3) कार्य की प्रकृति के आधार पर—इस आधार पर भी विभागों में परस्पर भेद किया जाता है। उदाहरण के लिए, डाक एक तार विभाग वा कार्य पत्रों, पार्सलों आदि को लाना, ले जाना तथा उसका वितरण करना है। पुलिस विभाग वा उत्तरदायित्व दान्ति और व्यवस्था को वायम रखना है। बुद्ध विभाग ऐसे भी होते हैं जो अधिकारगत, अधीक्षणात्मक और सम्बन्धात्मक कार्य करते हैं।

(4) क्षेत्र के आधार पर:—विभागों का वर्गीकरण क्षेत्र के आधार पर भी किया जाता है। कुछ विभागों का कार्य पूर्णतः अथवा अधिकांशतः मुख्य कार्यालय तक ही सीमित रहता है और इनका काम सहायक वा श्रेणी अधिकारण (Line Agency) नहीं होते। उदाहरण के लिए, वित्त तथा स्थानीय स्वायत्त शासन विभाग। इनके विपरीत कुछ ऐसे विभाग होते हैं जिनका कार्य भौगोलिक दृष्टि में विस्तृत होता है। विभिन्न स्तरों पर मध्यम तथा श्रेणी मगटन होते हैं। इस प्रकार के विभागों में विवेन्द्रित व्यवस्था पाई जाती है। डाक व तार विभाग इसी प्रकार का उदाहरण है। पुलिस विभाग भी इसी श्रेणी में आता है। इन विभागों के अधिकारण देन तथा राज्य भर में फैले हुए होते हैं।

विभाग के उपर्युक्त वर्गीकरण प्रकारों को निम्न चित्र में समझाया जा सकता है—



विभागीय संगठन के आधार

विभाग का अध्ययन करते समय सबसे पहली समस्या जो सामने आती है, वह यह है कि विभागीय संगठन के आधार क्या हो। विभिन्न विद्वानों ने विभिन्न विभागीय संगठन के आधार बतलाये हैं। प्रस्टू ने विभागीय संगठन के दो आधार बतलाये हैं— (1) मनुष्यों या धर्मियों के अनुसार कार्य का विभाजन, और (2) सेवा के अनुसार कार्य का विभाजन। सरकारी तन्त्र सम्बन्धी हाउडेन समिति (1918) में भी यही आधार बतलाये गये थे। स्वयं रिपोर्ट में वर्णित दोनों आधारों का यहाँ उल्लेख करता उचित होगा।

“विभागों के कार्य किन विद्वानों पर निश्चित किये जाने तथा सीधे जाने चाहिए? इनमें केवल दो विकल्प हीर पड़ते हैं जिनको संक्षेप में इस प्रकार रत्ता जा सकता है। पहला, सम्बन्धित लोगों तथा वर्गों के अनुसार विवरण और दूसरा सम्प्रदायी जाने वाली सेवाओं के अनुसार विवरण। पहली रीति के अन्तर्गत प्रत्येक मन्त्री शासन के उन क्रियाकलापों के लिए समूह के प्रति उत्तरदायी होगा जो किसी वर्ग विशेष के लोगों के हितों पर प्रभाव डालेंगे और इस प्रकार उदाहरण के लिए, किसानों का मंगल भी हो सकता है। संगठन की इस रीति का अपरिहार्य परिणाम होगा। चारों प्रशासन की प्रवृत्ति। यह असम्भव है कि प्रत्येक विभाग द्वारा समुदाय के प्रति की जाने वाली विशिष्ट सेवा उस समय उतने ऊँचे स्तर की हो सके, जबकि उसका कार्य उस समय एक वर्ग-विशेष के व्यक्तियों तक ही सीमित है तथा उसकी प्रत्येक आवश्यकताओं तक फैला हुआ है, जिनकी कि तब जब वह विभाग किसी एक सेवा की आवश्यकताओं पर ही अपना ध्यान केन्द्रित करता है और अपेक्षाकृत छोटे वर्गों के हितों ने परे देता है।”

“दूसरी रीति, जिसके स्वीकार किये जाने की हम सिफारिश करते हैं, यह है कि प्रत्येक विभाग के कार्य-क्षेत्र का निर्धारण उस सेवा विशेष के अनुरूप हो, जो वह समय समुदाय के प्रति करता है। यह मकरन है कि यह रीति, निरन्तर बढोत्ता के साथ लागू नहीं की जा सकती। उदाहरण के लिए, शिक्षा विभाग का कार्य स्कूल के भवनों की व्यवस्था तथा छात्रों के स्वास्थ्य के लिए सावधानी बरतने को लेकर संगोपनवा स्वास्थ्य के क्षेत्र में बलात् प्रवेश कर सकता है। ऐसा प्राकृतिक प्रतिवृत्त-दान अपरिहार्य है और ऐसी दशा में यदि इससे कोई कठिनाई पैदा होने की सम्भावना हो तो एक-से हिन पाये विभागों के सहयोग के लिए उचित व्यवस्था करके उनका निवारण किया जाना चाहिए”। किन्तु ऐसी आवश्यकताओं के बावजूद भी हम समझते हैं कि यदि विभागीय क्रियाओं का विवरण एक सामान्य विद्वान्त द्वारा किया जाता है तो बहुत कुछ लाभ होता। हम इस निष्कर्ष पर पहुँचे हैं कि समय समुदाय के प्रति की जाने वाली सेवा की प्रवृत्ति के अनुसार विवरण करना ही वह विद्वान्त है जिससे कम से कम भ्रम तथा प्रतिवृत्तान की सम्भावना हो सकती है।”

यद्यपि हाइडेन प्रतिवेदन में कार्यों के बँटवारे के विषय में दो सिद्धान्त माने गये हैं, किन्तु संगठनों के अध्ययन से विभागीय संगठनों के लिए चार विभिन्न आधार प्रकट किये गये हैं। नूवर गुत्तफ के अनुसार विभागीय संगठन के लिए चार आधार हैं— (1) उद्देश्य, (2) प्रक्रिया, (3) व्यक्ति, तथा (4) स्थान या क्षेत्र। यहाँ हम इन सभी आधारों का विवेचनात्मक अध्ययन करेंगे।

1 उद्देश्य अथवा कार्य—विभागीय संगठन के आधार के रूप में
(Function or Purpose as—the basis of Departmental Organization)

कार्य अथवा उद्देश्य विभागीय संगठन का महत्त्वपूर्ण एवं लक्ष्यप्रिय आधार माना जाता है। गोप-प्रणालन के सिद्धान्तों में इन मूल्यों पर ध्यान समर्थन प्राप्त हुआ है। इसका तात्पर्य यह है कि संगठन में कार्यों का वितरण विभाग के उद्देश्य के आधार पर किया जाये। कई विभाग ऐसे हैं जिनके नाम से ही हमें उनके कार्य मालूम हो जाते हैं। वे कार्य विस्तृत एवं सीमित दोनों ही प्रकार के हो सकते हैं। उदाहरण के तौर पर शिक्षा विभाग, रक्षा विभाग, स्वास्थ्य विभाग, मानवसंसाधन विभाग हैं, जो कि कार्य के आधार पर बने हैं। हाइडेन मसिनि, टुपर बमोसन ने विभाग के कार्यात्मक आधार का उल्लेख बताया है। थालेस ने अपनी पुस्तक "संघीय कार्यालय कानून" में इस पद्धति का गुण-मान किया है।

इस पद्धति के गुण (Merits of This System) :

(1) इसके द्वारा विशेष ज्ञान तथा विशेष कार्य करने की क्षमता का विभाग होता है। जो व्यक्ति एक ही प्रकार का कार्य करते रहते हैं, उनमें उच्च प्रकार के सम्बन्ध में जानकारी एवं ज्ञान की मात्रा अधिक बढ़ जाती है, कार्यों में शीघ्रता के साथ दक्षता का भी विकास होता है।

(2) इसमें कम से कम ध्यान एवं अनभिज्ञता हस्तक्षेप के लिए कोई स्थान नहीं रहता।

(3) इस प्रणाली में प्रतिव्यापन या दोहराव (Duplication) के कम से कम अवसर होते हैं।

(4) इस पद्धति में कार्य करने की सुविधा रहती है, क्योंकि समस्त दबावपूर्ण मिशन कार्य करती है। एक ही विभाग का नियंत्रण रहता है, अतः समय एवं शक्ति की बचत हो जाती है। यदि प्रक्रिया विभाग के पास इंजीनियर, चिकित्सा तथा शिक्षा का प्रश्न न हो तो उन्हें दूसरे पर प्रत्यक्षित रहता पड़े।

(5) यदि विभाग का आधार कार्य है तो एक मायाव्य व्यक्ति भी विभाग के उद्देश्य को प्राप्त करने में समर्थ रहता है।

(6) कार्यों में तात्कालिक उत्तर देकर इस पद्धति में समय है। इसकी अनु-समिति में कार्यों की गहनता में सर्वोत्तम उत्तर हो सकता है।

दुष (Demerits) :

(1) कार्यं दण्ड वा प्रयोग व्यापक और सङ्कुचित दोनों रूपों में किया जा सकता है। व्यापक रूप में सम्पूर्ण सरकार ही एक कार्य है। संकुचित रूप में जब दण्ड इन दण्ड का प्रयोग करने है, तो इन प्रकार में प्रश्न उठते हैं कि क्या सुरक्षा विभाग वा एव ही विभाग रखा जाय ? या उसे पृथक्-पृथक् रखा जाय अर्थात् जल, थल तथा नव सेना में विभाजित कर दिया जाय। इन प्रश्न का उत्तर देना आसान नहीं है। दर्शाएँ कहा जाता है कि यह विद्वान्त कार्य के सम्बन्ध में भ्रमात्मक ध्यासा करता है।

(2) यदि विभागों का निर्माण व्यापक दृष्टि में कार्य प्रस्था उद्देश्य के सिद्धांत के आधार पर किया गया तो कुछ महत्वपूर्ण कार्यों की उपेक्षा की जा सकती है। जैसे कि शिक्षा में इनका ध्यान स्वास्थ्य पर नहीं दिया जा सकता जितना कि यह जन स्वास्थ्य विभाग में सम्भव है। इनके अनिश्चित अन्य विभागों में इन समस्याओं से सम्बन्धित व्यक्तियों के पास न तो साधन हैं और न कार्य करने की विशेष योग्यता।

(3) इन प्रणाली में कार्य के द्विगुणन तथा प्रतिच्छादन होने का भय प्रत्येक समय बना रहता है। उदाहरण के लिए, सामान्य शिक्षा, शिक्षा सम्बन्धी अन्य विभागों का द्विगुणन मात्र है। इसी प्रकार जल, थल एवं नव सेना में इंजीनियरिंग विभाग द्विगुणन ही है।

(4) विभाग एक-दूसरे में साव्य सहयोग नहीं करते, उनमें आत्मपरक होने की प्रवृत्ति पाई जाती है। हर विभाग अपने कार्यों को महत्वपूर्ण एवं श्रेष्ठ समझता है। इसी प्रकार यानी बहायत सरकारी विभागों के सम्बन्ध में परित्याग होगी।

2 प्रक्रिया सिद्धान्त—विभागीय संगठन के आधार के रूप में

(Process—as the Basis of Departmental Organisation)

विभागीय संगठन का दूसरा आधार, सूक्ष्म गुणिक के अनुसार, प्रक्रिया सिद्धांत है। प्रक्रिया के आधार पर विभागों के संगठन का अर्थ है कि विभागों के निर्माण का कार्य कुशलता के आधार पर करना चाहिए। प्रक्रिया अथवा वृत्ति (Process or Profession) की परिभाषा इन प्रकार की जा सकती है कि यह तकनीकी कुशलता (Technical Skill) है, जिसका उपयोग किसी विशेषीकृत कार्य को सम्पन्न करने में किया जाता है। इन आधार पर यदि विभागीय संगठन किया जाये तो इंजीनियरिंग, दार्शनिक, चिकित्सा, कानूनी मण्डल आदि से सम्बन्धित विभागों का निर्माण स्वाभाविक रूप में होगा। इन प्रकार के संगठन का आधार केवल विशेष योग्यता ही हो सकती है। जैसे यदि सभी चिकित्सक एक ही विभाग में होंगे तो वे मित्र-मित्र लोगों का निदान विशेष रूप से कर सकेंगे। इसी प्रकार इंजीनियर भी एक विभाग में रहकर अपने कार्यों में कुशलता तथा दक्षता दिखा सकते हैं। सारांश यह है कि

प्रक्रिया सिद्धान्त के आधार पर विभागों का संगठन करने मात्र से धम-विभाजन सुगम हो जाता है।

इस सिद्धान्त के गुण (Merits of the System) :

(1) धम-विभाजन (Division of Labour);—इस सिद्धान्त का सबसे बड़ा लाभ यह है कि विशेषता को प्रोत्साहन दिया जाता है। इसके अनुसार एक व्यवसाय के प्रशिक्षित व्यक्ति एक विभाग में समूह में एकत्रित रहेंगे। इसका फल यह होगा कि नवीन परीक्षण तथा अनुसंधान में सहयोग तथा सरलता रहेंगी। डॉ० एम० पी० शर्मा ने इस सिद्धान्त के गुण पर प्रकाश डालते हुए लिखा है कि—
“प्रक्रिया सिद्धान्त का प्रथम गुण यह है कि हमें अधिक से अधिक विशेषीकरण को प्रोत्साहन मिलेगा और अधुनिकतम बुद्धि का अधिक से अधिक तथा उत्तम प्रयोग किया जा सकेगा।”

(2) मितव्ययिता (It develops Economy).—इसके द्वारा प्रशासन में मितव्ययिता का विकास होता है। यदि प्रत्येक विभाग प्राथमिक योग्यता से सम्बन्धित इकाइयों को अपने-अपने पास पृथक रूप में रखेगा तो उसमें आर्थिक हानि होगी तथा धम की बचत नहीं होगी। प्रशासन के धम जो दूर-दूर फैले हुए हैं, उनमें इतनी गामभीर्य एकत्रित करने की क्षमता नहीं रह जायेगी।

(3) कार्य में एकदमता तथा समन्वय (Uniformity and Co-ordination in Functions)—इस सिद्धान्त के अनुसार एक व्यवसाय के कुशलता प्राप्त व्यक्तियों को एक ही विभाग में कार्य करने की सुविधा दी जाती है। ऐसी स्थिति में कार्य में एकदमता तथा विभागीय इकाइयों में समन्वय स्थापित हो जाता है।

(4) आँकड़ों की सुविधा से उपलब्ध (It makes the Statistics easily available)—इस प्रणाली के द्वारा बजट तथा रिपोर्टों आदि के लिए आँकड़े सुविधा से उपलब्ध हो जाते हैं। हिसाब-किताब रखने में भी सुगमता रहती है। इसके साथ ही अनुमानित व्यय भी आसानी से आँका जा सकता है, क्योंकि एक ही व्यवसाय के लोग एक ही मूल में संगठित होते हैं।

(5) पदोन्नति के अवसर (Chances of Promotions)—इस आधार पर विभागों का निर्माण करने पर विशेष योग्यता रखने वाले कर्मचारियों को पदोन्नति के अवसर अधिक मात्रा में प्राप्त होंगे, क्योंकि उन्हीं कर्मचारियों को विशेष योग्यता रखने वाले व्यक्ति होंगे। उदाहरण के लिए, यदि एक डॉक्टर को शिक्षा विभाग में अन्तर्गत रखा जाए तो उसे चित्तना ही अनुभव क्यों न हो उसे पदोन्नति के अवसर प्राप्त नहीं होंगे, क्योंकि शिक्षा में सम्बन्ध में उसका ज्ञान सीमित है।

इस सिद्धान्त के दोष (Demerits of the System) :

प्रक्रिया सिद्धान्त के आधार पर विभागों के जहाँ लाभ हैं, वहाँ कुछ दोष भी हैं। इस सिद्धान्त से धम विनिमित दोष उत्पन्न हो जाते हैं।

(1) समन्वय का अभाव (Lack of Co-ordination):—प्रक्रिया के आधार पर निर्मित होने वाले विभागों की संख्या इतनी अधिक हो जायेगी कि उनके मध्य तालमेल उत्पन्न करना कठिन हो जायेगा। इसके अतिरिक्त प्रत्येक विभाग आत्म-निर्भरता प्राप्त करने का प्रयत्न करता है, इसमें अन्य विभागों से उसका सहयोग नहीं रह पाता। सूचर गुलिक वा सकेत है कि "एक प्रक्रिया की असफलता का प्रभाव पूरे उद्यम पर पड़ता है और एक प्रक्रिया सम्भाग में समन्वय स्थापित न किये जाने के परिणामस्वरूप सम्पूर्ण कार्य की साधना नष्ट हो जाती है।" ("Failure of one process affects the whole department and failure to co-ordinate one process division, may destroy the effectiveness of all the work that is being done")

(2) साधनों पर अधिक बल (More emphasis on means) — इस सिद्धान्त का सबसे बड़ा दोष यह माना जाता है कि इस सिद्धान्त पर आधारित विभाग साध्य की अपेक्षा साधनों पर अधिक जोर देता है। प्रशासन का लक्ष्य जनता की सेवा करना है, किन्तु यह सिद्धान्त जनता में यह भ्रान्ति उत्पन्न कर देता है कि प्रशासन का लक्ष्य केवल प्रशासकीय कुशलता प्राप्त करना है। उदाहरण के लिए, आन्तरिक व्यवस्था के लिए पुलिस आवश्यक है। प्रक्रिया के आधार पर इसका निर्माण किया जाए तो यह भ्रम हो सकता है कि सरकार बेबल पुलिस को मितव्ययी एवं कुशल बनाये रखने के विचार से चल रही है, जनता के हित के लिए नहीं।

(3) मितव्ययिता के स्थान पर अपव्ययता (Extravagance in place of Economy) — इस व्यवस्था के अन्तर्गत विभागीय कर्मचारियों में अपव्ययता की भावना बढ़ जाती है। कभी स्वार्थवश वे ऐसे कार्य कर जाते हैं, जिसमें धन का खर्च बहुत होता है और उसका प्रशासन पर बुरा प्रभाव पड़ता है।

(4) व्यावसायिक दम्भ की उत्पत्ति (Professional arrogance is given birth in this System)—जो विभाग अधिक कुशल व्यक्तियों के बने होते हैं, उनमें व्यावसायिक दम्भ की उत्पत्ति हो जाती है और विभागीय अध्यक्षों में अभिमान, दम्भ तथा धेड़ता की भावना आ जाती है जिससे प्रशासन में गड़बड़ी उत्पन्न हो जाती है।

(5) संकुचित दृष्टिकोण (Narrow outlook) — एक कार्य में पूर्णता प्राप्त व्यक्ति एक ही स्थान पर कार्य करने योग्य रह जाता है, अन्य विभागों में उसका उपयोग नहीं हो सकता। एक विषय का विशेषज्ञ होने से उसके विचारों में सकीर्णता का भाव भर जाता है। शासन में ऐसे लोगों की उपयोगिता घट जाती है।

(6) अनियन्त्रित नौकरशाही बढ़ने का भय (Fear of increased Un-controlled Bureaucracy):—उपर्युक्त विवेचना से स्पष्ट है कि 'प्रक्रियाओं' को

विभागीय संगठन का आधार बनाने में एक 'घनियत्रित नौकरशाही' में परिवर्तित हो जाने का दर बना रहता है।

(3) व्यक्ति सिद्धान्त-विभागीय संगठन के रूप में

(Person-as the basis of Departmental Organisation)

सूक्ष्म गुणित के अनुसार यथासंभव विभागीय संगठन का नौकरशाही आधार व्यक्ति है। उन आधार पर संगठित विधेय विभाग का उद्देश्य समाज के किसी निश्चित वर्ग की सेवा करना है। भारत में हमका सर्वोत्तम उदाहरण पुनर्वास तथा अल्पसङ्ख्या के मामलों का संशोधन है। हम प्रकार के विभाग बहु-वर्गीय होते हैं। जैसे पुनर्वास विभाग में शरणार्थियों को बसाना, उनका दावों का निपटारा करना, नियमित सभानों की व्यवस्था करना तथा शरणार्थियों की क्षतिपूर्ति आदि करना, होते हैं।

व्यक्तियान्तर सिद्धान्त के गुण (Merit of this System)

(1) व्यक्तियों तथा शासन के सम्बन्धों में सरलता (Relation between persons and administration can easily established) — व्यक्तियान्तर के आधार पर विभिन्न व्यक्तियों के समूह अथवा वर्गों के हितों की रक्षा के लिए विभागों का निर्माण किया जा रहा है। ऐसी रक्षा में प्रशासन और व्यक्तियों के बीच सम्पर्क बनता है। हमारे प्रशासन प्रायः सैनिक 'सैनिक बोर्ड' के प्रवर्ती समस्याओं का समाधान करा लेते हैं। कृषक की समस्याएँ श्रमिक विभाग द्वारा हल हो जाती हैं। हृग्जितों तथा अनुसूचित जातियों की समस्याएँ समाज-संस्था विभाग द्वारा दूर की जाती हैं। हममें मनोरंजक की व्यवस्था होती है तथा व्यक्तियों एवं वर्गों की समस्याएँ सरलतापूर्वक हल हो जाती हैं।

(2) विभिन्न सेवाओं का सहस्रजन (Co-ordination in various services) — हम सिद्धान्त का हमका महत्त्वपूर्ण गुण यह है कि हममें विभिन्न सेवाओं में सम्बन्ध हो जाता है क्योंकि एक ही विभाग के अन्तर्गत अनेक सेवाएँ सङ्गठित होती हैं।

(3) कर्मचारियों में व्यापक दृष्टिकोण (Wide outlook) :— हम आधार पर बने विभाग के कर्मचारियों का व्यापक दृष्टिकोण होता है। हमका मूल कारण यह है कि विभागों की हम व्यवस्था के अन्तर्गत कर्मचारियों को विविध प्रकार के कार्य करने होते हैं जिससे उनका दृष्टिकोण व्यापक हो जाता है। यह व्यवस्था प्रशासन में अधिक सुगमता लाती है।

व्यक्ति सिद्धान्त के दोष (Demerits of this System)

(1) सामान्य प्रयोग के अपयोग (Incapable of Universal Application) :— यह पद्धति विभाग के निर्माण के सम्बन्ध में अपयोग्य मानी गयी है। हमका मुख्य कारण यह है कि यदि वर्गों के आधार पर विभागों का संगठन किए जाय तो

प्रत्येक वर्ग अपने लिए एक विभाग की मांग करेगा और देश में अग्रगण्य विभाग हो जायेंगे। इस सिद्धांत को रूढ़ता के साथ निभाने के लिए अनेक छोटे-छोटे विभागों का निर्माण करना पड़ेगा, जैसे-नययुवकों का विभाग, बच्चों का विभाग, बुढ़ों का विभाग, अध्यापकों का विभाग, चिकित्सकों का विभाग, व्यापारियों का विभाग आदि। इस प्रकार प्रशासन को अनेक व्यावहारिक कठिनाइयों का सामना करना होगा।

इस विषय में हार्डिन समिति (Haldine Committee) की राय उद्धृत करने योग्य है। उनका विचार है, 'विभाग सरकार की उन क्रियाओं के लिए गगन के प्रति उत्तरदायी होगा, जो कि व्यक्तियों के एक विशेष वर्ग के हितों को प्रभावित करती है तथा इस स्थिति में अनेकों विभाग स्थापित किये जा सकते हैं, जैसे बच्चों के लिए मंत्रालय, अथवा बेरोजगार व्यक्तियों का मंत्रालय, " " गण्डन की इस प्रणाली का आवश्यक फल यह होता है कि बहुत "छोटे-छोटे रूप में प्रशासन" (Lilliputian administration) की प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती है। इस सम्बन्ध में समिति की रिपोर्ट में आगे कहा गया है कि इस सिद्धांत को कठिनापूर्णक लागू करने में और अनेक विभागों की स्थापना हो जायगी जैसे युवकों का विभाग, डाक्टरों का विभाग, प्रोफेसरों का विभाग आदि।' विभागीयकरण की इस प्रणाली में अन्तर्विभागीय समन्वय (Inter-departmental Co-ordination) और विभागीय अधिकार क्षेत्र (Departmental Jurisdiction) में सम्बन्धित विभिन्न जटिल प्रशासकीय समस्याएँ उत्पन्न होती हैं।

(2) अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी विवाद (Disputes for Jurisdiction)—

इस सिद्धान्त के अनुसार स्थापित विभागों के बीच क्षेत्र सम्बन्धी विवाद उत्पन्न होने की सम्भावना बनी रहती है, जिनका निवृत्ताना सरल नहीं होगा। इसमें परिणामस्वरूप प्रशासन में कई कठिनाइयों उत्पन्न हो जाती हैं। ऐसा विवाद होने वाले व्यक्तियों के आधार पर किये जाने वाले विभागीय गण्डन का सिद्धांत देखने तभी विभावित किया जाता चाहिए जबकि वे सम्बन्धों, जो जनसंख्या के किसी वर्ग विशेष में सम्बन्धित हों, इनकी स्पष्ट, वास्तविक और इनकी घनिष्टता से सम्बन्धित हो कि उनको प्रभावशाली रीति में तभी मुक्त किया जा सकता है, जबकि उनके निराकरण का प्रयत्न अनेक पृथक्-पृथक् तरीकों से ही नहीं अपितु सामूहिक रूप से किया जाए।

(3) विशेष योग्यता का अभाव (Lack of Specialization) :—

इस व्यवस्था के अन्तर्गत कर्मचारियों को विभिन्न प्रकार के कार्य करने पड़ते हैं। एक समय में एक व्यक्ति एक ही विषय का विशेषज्ञ बन सकता है। अनेक कार्यों में केवल व्यक्ति किसी भी कार्य में दक्षता अर्जित नहीं कर सकता। इसमें अक्षेत्री की यह श्लोकोक्ति चरितार्थ होती है। 'Jack of all trades but master of none'

(4) सामुदायिक या अनुचित क्षेत्र :—

इस सिद्धांत के परिणामस्वरूप वर्गवाद का जन्म होगा। अपने वर्गों को छोड़ लोग दूसरे वर्गों से महानुभूति नहीं रखेंगे।

निहित स्वार्थ के दान के इंगारे पर विभाग चर्चों और हमका परिणाम भयानक होगा। प्रतिस्पर्धा, ड्रेप, ईर्ष्या तथा स्वार्थ का बोधवाता हो जायेगा तथा प्रणामन छिन्न-भिन्न हो जायेगा।

(4) स्थान अथवा क्षेत्र विभागीय संगठन के आधार के रूप में

(Area or Territory as the basis of Departmental Organization)

विभाग उन क्षेत्र या स्थान के आधार पर संगठित किये जा सकते हैं जहाँ कि वे सेवा करते हैं। विदेश मन्त्रालयों में इस आधार पर कई अनुभाग होते हैं जो किसी क्षेत्र विशेष में सम्बन्धित होते हैं। भारत में दामादर घाटी निगम, हीरागुण्ड बंध तथा भापरा नागल निगम आदि इसी प्रकार के विभागों में गिने जा सकते हैं। प्रणामनीय संगठन में देश की भौतिक स्थिति का बड़ा महत्त्व होता है। भारत में प्रायः निर्धारित तथा अन्य विभागों का संगठन बहुत कुछ सीमान्त क्षेत्र के आधार पर ही किया गया है। अन्य संगठन भी बहुत कुछ क्षेत्र के आधार पर ही होता है। भारत में रेल वातायान का संगठन क्षेत्र के आधार पर किया गया है—उत्तरी रेल्वे, पश्चिमी रेल्वे, उत्तर-पूर्वी रेल्वे, उत्तर-पश्चिमी रेल्वे, केन्द्रीय रेल्वे इत्यादि। समुक्त राष्ट्र मध्य में भी बहुत से ऐसे प्रणामनीय अनुभाग हैं जिनका संगठन पूर्णतः क्षेत्र के आधार पर किया जाता है।

क्षेत्रीय सिद्धान्त के गुण (Merits of this System) :

क्षेत्रीय आधार पर बने विभाग उन स्थानों पर अधिक लाभकारी सिद्ध होते हैं, जहाँ वातायान के साधनों की कमी रहती है। इस सिद्धान्त के अनेक गुण हैं, जिनका उल्लेख नीचे किया जा रहा है—

(1) स्थानीय समस्याओं का हल (Easiness in solving the Local Problems)—इस आधार पर संगठित विभागों में स्थानीय समस्याओं का हल प्रायः ही हो जाता है, क्योंकि क्षेत्रीय विभाग अपने क्षेत्र की समस्याओं की पूरी जानकारी रखते हैं और उन्हें सुलभता उनके लिए गुण्य भी होता है।

(2) विस्तृत एवं दुर्गम क्षेत्रों में सुविधा (Facilities in Unapproachable Areas):—क्षेत्रीय आधार पर विभागों का निर्माण प्रणामन के कार्य में उन स्थानों के लिए सुविधाजनक है, जिनमें वातायान के साधनों का अभाव है अथवा जिन राज्यों में प्रायः ही क्षेत्र विस्तृत है। इस प्रकार का विभागीय आधार उन गणराज्यवादी राज्यों के लिए भी सुविधाजनक है जो अपने स्थानों पर बड़े दूरगम क्षेत्रों पर दृष्टमत्त करना पसन्द करते हैं। ब्रिटिश सरकार ने भारत पर शासन करने के लिए एक प्रत्यक्ष विभाग 'भारत मंत्री' की देख-रेख में स्थापित किया था। इस विभाग की स्थापना का आधार क्षेत्रीय था।

(3) क्षेत्रीय आवश्यकताओं की पूर्ति (Fulfillment of Local Needs):—क्षेत्रीय आधार पर जो विभाग सङ्गठित किये जाते हैं, उनका यह साम होता है कि

उनके द्वारा क्षेत्रीय आवश्यकताओं की पूर्ति होने में सरलता मिलती है। विभागीय मध्यक्ष उन स्वानों को आवश्यकताओं में परिचित होते हैं, अतः वे उन आवश्यकताओं की पूर्ति करने में किसी भी बटिनाई का अनुभव नहीं करते।

(4) मितव्ययिता (Economy) — इस सिद्धांत से सरकारी व्यय में काफी मात्रा में मितव्ययिता हो सकती है। आने जाने में जो व्यय होता है वह सरलता में बच सकता है। निरीक्षण पर होन वाले व्यय की मात्रा भी कम हो जाती है। पत्र व्यवहार में व्यय का घन खर्च नहीं होता।

(5) बड़े राष्ट्रों के लिए उपयुक्त (Suitable for big Countries) — क्षेत्र आधार पत्र विभागीय संगठन उन देशों के लिए लाभदायक माना जाता है जो विस्तृत और बड़े आकार के होत हैं। समुद्र पार साम्राज्यवादी राज्यों ने विभागीय संगठन को इस पद्धति को अपनाया था। ब्रिटिश सरकार ने ही दूरवर्ती देशों के संगठन के लिए ब्रह्म में विभाग तथा उपविभागों की स्थापना करने की अपेक्षा एक विभाग को क्षेत्रीय विभाग पर सर्गाठत किया, जो India Office कहलाता था और वह भारत सम्बन्धी कार्य के लिए उत्तरदायी था।

(6) समन्वय और नियन्त्रण की सुविधा (Facility Co-ordination and Control) — इस आधार में विशेष क्षेत्र से सम्बन्धित समस्त समस्याओं के मध्य समन्वय सुगमता व सरलता के साथ किया जा सकता है। यह उस स्थान पर विशेष रूप में उपयोगी सिद्ध होता है जहाँ पर क्षेत्र एक-दूसरे से दूर हैं और जिनमें यातायात सम्बन्धी सुविधाएँ उपलब्ध नहीं हैं। अमेरिका में सैनसी घाटी निगम और भारत में दामोदर घाटी निगम इसी सिद्धान्त पर प्रबन्धित हैं।

क्षेत्रीय सिद्धांत के दोष (Demerits of this system) —

(1) प्रशासन की एकता में बाधा (It stands against the Uniformity of Administration) — इस पद्धति का एक महत्त्वपूर्ण दोष यह है कि इसके द्वारा प्रदामन सम्बन्धी राष्ट्रीय एकता के मार्ग में ब्रह्म बड़ी बाधा उत्पन्न होती है। यह बात तो सत्य है कि एकरूपता के साथ विभिन्नता भी होनी चाहिए परन्तु इसका अर्थ यह नहीं कि एकरूपता को नष्ट ही कर दिया जाय। यदि इस सिद्धांत को मान लिया जाए तो शिक्षा के क्षेत्र में विभिन्न पाठ्यक्रम होंगे और शिक्षा के क्षेत्र में व्यापक रूप में किसी भी सर्वमान्य नीति का निर्धारण कठिन हो जायेगा।

(2) स्थानीयवाद को प्रोत्साहन (It encourages Localism) — इस सिद्धान्त का दूसरा दोष यह है कि इसके द्वारा स्थानीयता तथा क्षेत्रवाद का उत्तरोत्तर विकास होता रहता है। राष्ट्रीयता को इससे बड़ा धक्का लगता है। स्थानीय एडि-कोएल सकील्यता तथा दुर्गुणता से पूर्ण होता है।

(3) विशेषीकरण का अभाव (Absence of Specialization) — व्यक्ति सिद्धांत की भाँति क्षेत्रीय सिद्धांत में भी यह दोष पाया जाता है कि इसके अन्तर्गत

को विभागीय ढाँचे में प्रत्येक नये जुड़ाव के समय पर नापना चाहिए और जैसे विगत अनुभव तथा वर्तमान व्यवहार स्पष्टता प्रकट करते हैं, परिणाम यह होगा कि ऐसा विभागीय संगठन बनेगा, जिसमें एक या अधिक से अधिक दो विभागीयकरण के सिद्धान्त को प्रमुखता मिलेगी, परन्तु जिनमें एकीकरण के चांगे सिद्धान्त कुछ न कुछ भूमिका अदा करते होंगे। अतः विभागों का संगठन परिस्थितियों के अनुसार ही होना चाहिए।

विभाग के संगठन के सम्बन्ध में आधार की समस्या के साथ-साथ एक और समस्या उत्पन्न होती है जिसे प्राधिकार या सत्ता की समस्या कहते हैं। इस समस्या के अन्तर्गत हमें विभागीय प्रशासन में अध्यक्ष की भूमिका की ओर ध्यान देना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त दूसरी समस्या का सम्बन्ध इस प्रश्न से है कि विभाग का अध्यक्ष एक व्यक्ति हो या एक संस्था। एक और समस्या हमारे सामने उस समय आती है जबकि विभाग का संगठन आयोग के रूप में किया जाता है। इसके अन्तर्गत यह प्रश्न आता है कि क्या इस आयोग में प्रतिनिधित्व एक ही दल अथवा वर्ग का हो अथवा विभिन्न दलों का। यहाँ हम सभी समस्याओं को विचार करेंगे।

विभागीय अध्यक्ष की भूमिका

(Role of the Head of the Department)

यह एक सर्वमान्य बात है कि विभागों के प्रशासकीय कार्यों के संचालन के लिए एक विभागाध्यक्ष होता है। उसी के द्वारा उस विभाग का कार्य सम्पादित होता है। वही विभाग के कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है। वह विभाग के लिए योजना बनाता है तथा यह देखता है कि विभाग के सम्बन्ध में सभी कार्य उचित तरीके से हो रहे हैं या नहीं। मुख्य कार्यपालिका लोक-प्रशासन के कार्यों का संचालन तथा उनकी देख-भाल स्वयं नहीं करता। यह कार्य उसके अधीन प्रशासकीय अधिकारी करते हैं। मुख्य कार्यपालिका प्रशासन की सुविधा के लिए प्रशासकीय शाखा को कई भागों में विभाजित करती है और प्रत्येक विभाग की देख-रेख के लिए पृथक-पृथक अध्यक्ष नियुक्त करती है। इन विभागीय अध्यक्षों को मुख्य कार्यपालिका अपनी सत्ता (Authority) तथा उत्तरदायित्व का थोड़ा बहुत अंश सौंप देती है। इस प्रकार वह विभाग में मुख्य कार्यपालिका का ही प्रतिनिधित्व करता है। विभाग का अध्यक्ष मुख्य कार्यपालिका का परामर्शदाता भी होता है। विभागीय अध्यक्ष न केवल अपने विभाग में सम्बन्धित समस्याओं पर मुख्य कार्यपालिका से विचार-विमर्श करता है और इस सम्बन्ध में अपनी राय देता है, अपितु अक्सर पड़ने पर लोक-प्रशासन की सामान्य समस्याओं के सम्बन्ध में भी वह परामर्श देता है।

लोक-प्रशासन के विद्वानों का विचार है कि विभाग के अध्यक्ष का मुख्य कार्य नीति निर्धारित करना, योजना बनाना, अपने अधीन विभाग के पदाधिकारियों एवं वरिष्ठ अधिकारियों को आज्ञा एवं आदेश प्रदान करना, विभाग का संगठन करना तथा विभागीय सेवाओं के कार्यों का निरीक्षण एवं परीक्षण करना है।

विभाग का अध्यक्ष प्रशासन के कार्यों को राजनीतिक दृष्टिकोण प्रदान करना है। प्रजातांत्रिक देशों में मुख्य कार्यपालिका निर्वाचित होती है (समदात्मक व्यवस्था में मंत्रिमण्डल और अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में राष्ट्रपति)। निर्वाचन के समय जनता के साथ राजनीतिक वायदे और आश्वासन दिये जाते हैं। निर्वाचित हो जाने पर उनको कार्यरूप देना पड़ता है। विभागीय अध्यक्ष उन्हीं राजनीतिक आधारी पर विभागीय कार्यों का निदशन करता है। यहाँ प्रश्न हमारे सामने आता है कि क्या अध्यक्ष को अपने विभाग के विषय में दक्ष होना चाहिए या उसके लिए मायागुण योग्यता ही ठीक है। हम जानते हैं कि विभागों के अध्यक्षों की कार्य-कुशलता पर विभागों की सफलता निर्भर होती है। अतः अध्यक्ष के लिए अपने विषय में दक्षता आवश्यक है। संयुक्त राज्य अमेरिका में विभागाध्यक्षों की नियुक्ति राजनीतिक आधार पर होती है, अतः यह आवश्यक नहीं कि जिस व्यक्ति को विभाग का अध्यक्ष बनाया जा रहा है, वह उस विभाग के कार्यों में विशेष योग्यता रखता हो। परन्तु यह बात निर्विवाद सत्य है कि विभाग का अध्यक्ष निम्नित रूप में दक्ष होना चाहिए अथवा उसके अधीन कार्य करने वाले व्यक्ति या सम्भागीयण सापरवाह तथा अनुशासनहीन हो जायेंगे अतः विभाग का काम ठप्प हो जायेगा।

विभागीय संगठन के सम्बन्ध में दूसरा प्रश्न यह है कि विभाग के सम्बन्ध का कार्य एक व्यक्ति को सौंपा जाए या एक मन्त्र या बोर्ड को। इनमें से कौन अधिक प्रभावशाली तथा व्यावहारिक सिद्ध हो सकता है। बहूधा यह बात सभी स्वीकार करते हैं कि विभाग के कार्य-संचालन का भार एक ही व्यक्ति को सौंपा जाए तो उनमें रहना है, क्योंकि हममें किसी भी प्रश्न पर सीधेसाध्य रूप निर्णय करने और कार्य के उत्तरदायित्व को केन्द्रित करने में बहुत सहायता मिलती है।

यह उपर्युक्त मान्यता उस समय की है, जब प्रशासन का क्षेत्र सीमित था, और लोक-कल्याणकारी राज्य का विचार अधिक लागू प्रिय नहीं था। आधुनिक समय में सरकार तथा प्रशासन का कार्य क्षेत्र अत्यधिक विस्तृत हो गया है। कई कार्य ऐसे हैं, जिसे एक व्यक्ति की अपेक्षा कई व्यक्ति मिलकर अच्छी तरह से कर सकते हैं। अतः, कार्य के स्वरूप, क्षेत्र तथा महत्व को दृष्टि में रखकर ही, यह निर्णय करना उचित होगा कि विभाग के संचालन का भार एक ही अधिकारी को सौंपा जाए या बोर्ड को। उक्त बात यही है कि प्राधारभूत नीति निर्धारित करने वाले विभागों का दायित्व किसी एक व्यक्ति को न सौंपा जाए।

भारत में ये दोनों ही पद्धतियाँ आम में मार दी जाती हैं। किन्तु यदि तुलनात्मक अध्ययन किया जाए तो हम इस निष्कर्ष पर पहुँचेंगे कि यहाँ एक विभागाध्यक्ष की प्रणाली अधिक प्रचलित है। उदाहरण के लिए प्रतिरक्षा, विज्ञान, शिक्षा आदि मन्त्रालयों का अध्यक्ष सम्बन्धित मंत्री होता है, परन्तु प्रशासन की दृष्टि से इनके अध्यक्ष सम्बन्धित सचिव होते हैं। इनके विपरीत रेलवे बोर्ड, माध्यमिक शिक्षा बोर्ड तथा

राजस्य मण्डल आदि ऐसे विभाग है जिसे अध्यक्ष एव से अधिक व्यक्ति है। व विभाग जहाँ वा अध्यक्ष एक व्यक्ति होता है, उसे यूरो प्रणाली कहते हैं और वहाँ अध्यक्ष वा कार्य एव से अधिक व्यक्तियों के द्वारा संचालित जाता है, उसे बोर्ड, मण्डल, सामूहिक प्रणाली कहते हैं। यहाँ हम प्रत्येक प्रणाली के गुण व दोषों का वर्णन करेंगे।

एकल अध्यक्ष या यूरो पद्धति (Single Headship or Bureau System)

जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है कि जब किसी विभाग के नियंत्रण की सत्ता एक ही व्यक्ति के हाथ में निहित होती है उसे एकल अध्यक्ष या यूरो पद्धति कहा जाता है। यह प्रणाली उस समय अधिन उपयुक्त होती है, जबकि प्रशासकीय नीति एक कार्य ठीक प्रकार से निर्धारित हो और उसे निष्पादित करना योग्य रहे गया है। साधारणतया सभी देशों में इस पद्धति को प्रशासन में स्थापन दिया गया है। यदि विभिन्न देशों के शासनाधिकारियों के परस्पर विचारों से लिया जाये तो यह निष्कर्ष निकलेगा कि एकल यूरो पद्धति अधिकांशतया अपनाई जाती है जबकि दूसरे विपरीत बहुल अध्यक्ष या मण्डल प्रणाली (Plural Headship or Board Type System) को बहुत ही कम अंश में स्थापन दिया जाता है। इस प्रणाली के पक्ष में कई विद्वानों ने अपने मत प्रकट किये हैं। एलेक्जेंडर हैमिल्टन महोदय ने लिखा है कि—
“प्रशासन के प्रत्येक विभाग में एक विभागाध्यक्ष का होता अत्यधिक प्रशंसा माना गया है। उसने हमें अधिक ज्ञान, अधिक निष्ठा, अधिक उत्तरदायित्व की सम्भावनाएँ प्राप्त होगी और साथ ही प्रशासन में अधिक लय और सावधानी भी काम में लाई जायेगी। मण्डलों में सभी सम्भावों की सुविधाएँ बँट जाती हैं। उनके निर्णय मन्दगति में होते हैं, उनमें शक्ति कम होती है और उनका उत्तरदायित्व विवेन्द्रित होता है। उनमें वह ज्ञान और योग्यता नहीं पाई जाती है जो उस प्रशासन में पाई जाती है, जहाँ एक ही व्यक्ति के द्वारा सत्तियों का संचालन होता है।” प्रो० एल.डी ह्यूडन के शब्दों में—
“कार्यवाही को सक्रिय बनाने के लिए तथा सुनियोजित उत्तरदायित्व और सरल मगन्वय पद्धति की स्थापना के लिए यह आवश्यक है कि एक पदाधिकारी का पक्ष लिया जाये न कि सम्मिलित सत्ता का क्योंकि उद्देश्य की एकता के लिए यही प्रणाली सर्वोत्तम है।”

दोनों ही विद्वानों के उपर्युक्त कथनों की सत्यता इस प्रणाली के निम्न गुणों से स्पष्ट हो जायेगी—

(1) शीघ्र निर्णय (Rapid Decision) — विभाग के कार्यभार का उत्तरदायित्व एक व्यक्ति के पास होने से निर्णय में शीघ्रता रहती है। साथ ही वह अधिक लय, उत्साह तथा सावधानी से कार्य करने का प्रयत्न करता है।

(2) अनुशासन तथा उत्तरदायित्व में एकता (Uniformity in Discipline and Responsibility) — जब विभाग का अध्यक्ष एक व्यक्ति होता है तो उस विभाग के सम्बन्धित कर्मचारी उसके प्रति अनुशासन प्रदर्शित करते हैं, क्योंकि उनका नियन्त्रण सम्पूर्ण विभाग पर होता है। इस प्रकार की व्यवस्था से उत्तरदायित्व की एकता रहती है, कारण कि एक व्यक्ति विभागाध्यक्ष होने से वही कार्य का नियन्त्रण कर्मचारियों में करता है, वे कर्मचारी उसके प्रति उत्तरदायी होते हैं।

(3) कम खर्चीली (Less Expensive) — इस पद्धति के पक्ष में यह तर्क दिया जाता है कि यह कम खर्चीली होती है। इसमें एक ही व्यक्ति (अध्यक्ष) के अनुशासन पर सरकारी मजान में धन खर्च होता है।

(4) योजना की सफलता (Success of Planning) — एक अध्यक्ष के प्रनयन कार्य करने वाले कर्मचारी स्वभाव से ही दैनिक कार्य करने के आदी हो जाते हैं। इसमें उस विभाग द्वारा निर्धारित सम्बन्धित योजनाओं की सफलता निश्चित ही हो जाती है। योजनाओं की सफलता के लिए एकल अध्यक्ष प्रणाली उपयोगी मानी गई है।

(5) नीति की स्पष्टता (Clarity in Policy).—एक अध्यक्ष प्रणाली में नीति में स्पष्टता होती है, क्योंकि विभाग की नीति एक व्यक्ति द्वारा बनाई जाती है, जिस विभागाध्यक्ष कहते हैं।

(6) उत्साह तथा लगन (Encouragement and Attachment) :— एक अध्यक्ष का जब विभाग के संचालन का कार्य सौंप दिया जाता है तो वह बहुत उत्साह तथा लगन से कार्य करता है। उसके कार्य में बाधा डालने वाला घोर कोई नहीं होता है।

(7) उद्देश्य की एकता (Uniformity of Aims) :—उद्देश्य की एकता बनाये रखने के लिए इस पद्धति को बहुत प्रशंसा माना गया है। विभागीय अध्यक्ष जब एक व्यक्ति होता है, तो उस विभाग के उद्देश्यों में एकता रहना स्वाभाविक ही है।

इसका अर्थ यह नहीं कि स्यूरी या एकल अध्यक्ष पद्धति में केवल सुगुण ही सुगुण हैं। यदि ऐसा होता तो बहुत अध्यक्ष या मण्डल प्रणाली को प्रशासन में स्थान ही नहीं दिया जाता। इस प्रणाली के निम्नलिखित दोष पाये जाते हैं :

(1) सत्ता का दुरुपयोग (Possibility of Misuse of Authority) :—स्यूरी या एकल अध्यक्ष पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह है कि उसमें सत्ता के दुरुपयोग की सम्भावना बनी रहती है। सम्बन्धित विभाग की यागदोर एक व्यक्ति के हाथ में होने से वह मनमानी करने लगता है और वह स्वेच्छाकारी बन जाता है। इसके परिणामस्वरूप प्रशासन में कई दोष उत्पन्न हो जाते हैं।

(2) पक्षपात का भय (Fear of Favouritism) :—स्यूरी प्रणाली में पक्षपात होने का भय बना रहता है। जब विभाग का अध्यक्ष एक व्यक्ति होता है

तो वह किसी एक व्यक्ति या व्यक्ति-समूह के साथ पक्षपात कर सकता है। इससे विभाग में दल बतन नग जायेंगे और प्रशासन को धरना लगने की सम्भावना बन जाती है।

(1) अविवेकपूर्ण निर्णय (Irrational Decisions) :—जब विभाग का अध्यक्ष एक व्यक्ति होता है तो उमक पाम इतना अधिक कार्य बढ जाता है कि वह सभी कार्यों पर ठीक से निर्णय नहीं ल सकता। इससे प्रतिरिक्त अपने पद की श्रेष्ठता के कारण वह किसी से परामर्श लेना आवश्यक नहीं समझता। इन सबका परिणाम अविवेकपूर्ण निर्णय होंगे, जिसके फलस्वरूप प्रशासन में अव्यवस्था बढ जायेगी।

इन दोषों के प्रतिरिक्त यह भी कहा जाता है कि ब्यूरो प्रणाली में आवेशमय निर्णय होने का भय बना रहता है। भावुकता का भी निर्णय के समय अमर हो सकता है। इतना ही नहीं, इस व्यवस्था में प्रशासकीय संचालन में नियन्त्रण सम्बन्धी कठिनाइयाँ गर्दैव बनी रहती हैं, जिनके कारण अमफलताओं का मुँह देखना पडता है। एकल कार्यपालिका से यह भी आशा नहीं की जा सकती कि वह प्रत्येक विषय का ज्ञान होगा।

बहुल अध्यक्ष या मण्डल पद्धति (Plural Headship or Board System)

जब विभाग के निर्देशन तथा निरीक्षण का उत्तरदायित्व एक से अधिक व्यक्तियों में बाँट दिया जाता है तो उसे बहुल अध्यक्ष, मण्डल, आयोग तथा बोर्ड पद्धति का नाम दिया जाता है। यह पद्धति उस समय उपयोगी होती है जब किसी नीति के निर्धारण के बारे में निर्णय तरु पहुँचन के लिए विचार एवं पर्यालोचन की आवश्यकता होती है। विलोमी के अनुसार, "जहाँ शासन के कार्यों में नीति निर्धारण करने का महत्त्वपूर्ण पदन होता है जिनमें कि किसी एक व्यक्ति द्वारा स्वेच्छा का प्रयोग किया जा सकता है अथवा जहाँ किसी प्रकार के मुआवजे आदि का निर्णय करना होता है, वहाँ मण्डल अथवा आयोग प्रणाली अपनाई जाती है।" यही कारण है कि शिक्षा, स्वास्थ्य, भूमि, राजस्व, व्यापार, विल आदि से सम्बन्धित प्रशासकीय विभागों का संगठन मण्डलीय पद्धति के आधार पर होता है। सरकार इन विषयों के सम्बन्ध में सामान्य नीति निर्धारित कर देती है, अन्य कार्य मण्डल या बहुल अध्यक्ष के जिम्मे छोड देती है।

इस प्रकार की पद्धति के कई गुण तथा दोष पाये जाते हैं। नीचे हम इस प्रणाली के गुणों की तथा याद में दोषों की विवचना करेंगे—

मण्डलीय पद्धति के गुण (Merits of Board System)

(1) स्वेच्छाचारिता से बचाव (It Protects from Dictatorship) :—मण्डलीय पद्धति में विभाग के अध्यक्ष कई लोग होते हैं तथा उनके अधिकार भी

समान होने हैं। इसमें निर्णय एक व्यक्ति के द्वारा न किये जाकर पूरे मण्डल के सदस्यों के द्वारा निर्णय किये जाते हैं जिसमें स्वैच्छिकता पनपने नहीं पाती।

(2) नीति निर्धारण में गुणमत्ता (Easiness in Framing Policies) :— मण्डलीय पद्धति का यह एक बड़ा गुण है कि नीति के निर्माण में बड़ी गुणमत्ता रहती है। एक व्यक्ति चाहे कितना ही योग्य तथा बुद्धिमान क्यों न हो, पर अनेक लोगों की सांख्यिक बुद्धि के बराबर उमठी बुद्धि नहीं हो सकती। प्रशासन के लिए नीति की प्रासङ्गिकता होती है और मण्डलीय नीति-निर्माण के लिए अनेक लोगों की सहायता का उत्तम माना गया है।

(3) सामंजस्य के लिए उपयुक्त (Essential to strike Co-ordination):— जिन विभाग का कार्य दो विरोधी दलों में विरोध को हटा कर सामंजस्य स्थापित करना है वहाँ मण्डलीय पद्धति प्रचालनीय मानी गई है। उदाहरण के लिए, पूँजीतियों एवं श्रमिकों के भगनों को निवटाने के लिए यदि एक व्यक्ति को उत्तरदायित्व सौंप दिया जाए तो उनमें अविश्राम रहेगा। इसके विपरीत इस प्रकार के भगन यदि मण्डलीय पद्धति के विभाग को सौंप जायें तो उनमें विश्राम का संचार हो सकता है।

(4) बाहरी दबाव की कम आशंका (Less Fear of Outer Pressure):— जब किसी विभाग का कार्य मण्डलीय पद्धति के द्वारा चलाया जाता है तो बाहरी दबाव की आशंका कम रहती है। इसका कारण यह है कि विभाग के अध्यक्ष अनेक हान में उनका प्रभावित करना असम्भव कार्य नहीं होता।

(5) विरोधी वर्गों में सन्तुष्टि (Co-ordination between Conflicting Interests) :— प्राथमिक समय में बहुदलीय मण्डलों की प्रथा बढती जा रही है। उनमें एक विशेषता यह पाई जाती है कि एक दल का प्रभुत्व न होने में विरोधियों को विरोध करने का अवसर नहीं मिलता। समाज में अनेक विरोधी वर्ग होते हैं। यदि किसी एक विशेषी दल या व्यक्ति विभाग का अध्यक्ष बन जाता है, तो वह अपने वर्ग के हित की बात सोचना है, इसमें विरोधियों में समझौदा बढ जाता है, जो कार्य में सहायक उत्पन्न कर देता है। इस समझौदा को दूर करने के लिए बहूँ अध्यक्ष या मण्डल पद्धति सर्वोत्तम है।

(6) विवेकपूर्ण निर्णय (Rational Decision) :— इस प्रणाली में प्रत्येक निर्णय पूर्ण वाद-विवाद के पश्चात् लिया जाता है। ये निर्णय एक व्यक्ति द्वारा बिना संघर्ष निर्णयों में अथवा विवेकपूर्ण होते हैं।

मण्डलीय पद्धति के दोष

(Demerits of Board Type System)

मण्डलीय पद्धति दोषमूलक नहीं है। सूचीय पद्धति के अनुस्यूत रूप में भी कई दोष पाये जाते हैं। इस पद्धति के कुछ मुख्य दोष प्रस्तुत हैं—

(1) उत्तरदायित्व हीरता की भावना — इस प्रकार भी व्यक्तता में उत्तरदायित्व-हीरता की भावना बढ़ जाती है। कोई भी व्यक्ति अपने घर उत्तरदायित्व को को समार नहीं होता। व्यक्तिगत उत्तरदायित्व का अभाव होने के कारण किसी निमाणीय चुटि के लिए धायोग के सदस्य एक-दूसरे को दोषी ठहराने का प्रयत्न करते हैं।

(2) निर्णयों में एकता का अभाव (Lack of Uniformity of Actions)—गणकारीय पद्धति में ऐसा देखा गया है कि सभी सदस्यों का निर्णय एक नहीं होता। प्रत्येक सदस्य अपने निर्णय को महत्त्व दिाते में समार रहता है। इसके परिणामस्वरूप सम्यकी इच्छा को ध्यान में रखकर निर्णय किये जाते हैं जिससे निर्णय की एकता नहीं रहती।

(3) कार्य में विलम्ब (Weak and dilatory) — इस पद्धति का एक बड़ा दोष यह भी है कि इनमें कार्य बड़ी देरी से होते हैं। प्रत्येक कार्य के लिए याद-विचार होता है और फिर किसी की सहमति नहीं हो तो सामंजस्य करना होता है। इन सब के परिणामस्वरूप कार्य में विलम्ब की सम्भावना रहती है।

(4) अधिक खर्चीली (More Expensive) — यह प्रणाली अधिक खर्चीली होती है क्योंकि इनमें विभाग में बहुत सभ्यता होती है। उनी समुदाय में कार्यकारी बनने होते हैं तथा दूसरे भावस्यक रूप होते हैं। एकत्र सभ्यता प्रणाली की छोडा इसमें अधिक धन्य होता है।

(5) दलगत नीति को बढ़ावा (It increases Party-Politics).—गणकारीय पद्धति का सहारा विभिन्न वर्गों की प्रतिनिधित्व देने के विचार से दिया जाता है। विभिन्न दलों की उपस्थिति विभाग में कार्यकारियों में भी दलगत भावना उत्पन्न कर देती है। इसका परिणाम यह होता है कि लोग कारतमिक उद्देश्य को भूल जाते हैं और दलगत स्वार्थ में जुट जाते हैं। इससे प्रशासन में संघर्ष प्रारम्भ हो जाता है।

एलेक्जेंडर हेमिस्टन ने इस पद्धति के दोष बतलाते हुए लिखा है कि—
 “गणकारीय सभ्यता की अनुविभागी के सांभित्दार बन जाते हैं। उनमें निर्णय भीरे होते हैं, उनकी शक्ति कम होती है तथा उनका उत्तरदायित्व विभेगित होता है। उनमें यह ज्ञान व योग्यता नहीं पाई जाती, जो कि एक ही व्यक्ति के द्वारा संचालित प्रशासन में पाई जाती है। प्रथम चुटि के महत्त्ववर्षी व्यक्ति इनमें बनने को जरी रात्री नहीं होंगे, क्योंकि उन्हें गणकारीय में कम विशिष्टता तथा कम महत्ता प्राप्त होगी और स्वयं की प्रतिष्ठि करने का कम अवसर प्राप्त होगा। गणकारीय के सदस्य स्वयं जानकारी प्राप्त करने तथा विशिष्ट स्थान पाने के बारे में कम प्रयत्न करेंगे, क्योंकि उनमें देखा करने की कम प्रेरणा पाई जाती है।”

धूम्रो तथा गणकारीय पद्धतियों में सुशु तथा दोषों का मति महत्ता से सभ्यता किया जाए तो हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि धूम्रो का एकत्र सभ्यता प्रणाली

प्रदेशाहत पन्धरी माहूम होगी। इन प्रशासनी को प्रशासन में स्थान देने में घास की एकता, निरुंयो की शीघ्रता तथा बायो म म्पूति बनी रहती है। यह अनुभव दिया गया है कि मण्डलीय व्यवस्था को प्रशासन में स्थान देने पर भी विभागों में निरुंयो को नार्थान्वित करने के लिए तथा नार्थकारी उन्नरदायित्व उठाने के लिए ब्यूरो या एनल प्रध्यक्ष व्यवस्था अपनाती पटनी है। उदाहरण के लिए, शिक्षा बोर्ड का एक सचिव होता है और इनी प्रकार रेल्व बोर्ड का एक वित्तीय प्रायुक्त होता है। इन अनुभव में भी हम वान की ओर मनेन किया है कि प्रशासन में ब्यूरो या एनल प्रध्यक्ष पद्धति ही उपयोगी है।

विभिन्न देशों में विनागीय संगठन

प्रत्येक देश प्रशासन की मृतिधा के लिए सरकार के बायो को विभागों में बांट देने है। जहाँ तक विभागीय संगठन की रचना का प्रश्न है, भिन्न-भिन्न देशों में भिन्न-भिन्न होती है। कभी कभी तो एक ही देश में विभिन्न प्रकार के विभाग पाये जाते हैं। परन्तु इनका होने का भी विभागीय संगठन के क्षत्र में कुछ सामान्य धारें पाई जाती हैं जिनका अनुसरण सभी जगह थोड़ा-बहुत परिवर्तन के साथ किया जाता है। यहाँ हम भारत, ब्रिटेन तथा मयूक्त राज्य अमेरिका में पाये जाने वाले विभागीय संगठन की विवेचना करेंगे।

प्राचीन भारत में विभाग—प्राचीन भारत के प्रशासन के विषय में लिखते हुए मलान् कुमल प्रशासन 'कीटिन्व' ने अपने समय की प्रशासनिक व्यवस्था का वर्णन करते हुए कहा है कि तत्कालीन नगर का प्रशासन छह भागों में विभक्त था। प्रथम विभाग मित्तनकारों की देख-भाल करता था। उनकी कुशलता सरकार की गणति का एक महत्वपूर्ण घम नगभी जाती थी। उनकी कुशलता की हानि पहुँचाने वाले को बठोर दण्ड (हाथों को काटना तथा पाँवों का निजालना) दिया जाता था। दूसरा विभाग विदेशियों के नियन्त्रण के मध्यन्वित था। यह विभाग विदेशियों के बायो पर निगरानी रखता था। तीसरा जन्म-मरण तथा विभाग था। यह नागरिकों के जन्म-मरण का रिकार्ड रखता था। चौथा, विनियम तथा मुद्ररा स्यापार नियन्त्रण विभाग था। यह बाटी तथा मापो (Weights and Measure) पर नियन्त्रण रखता था। बिनी पर उदाहता था। विनय बायो वस्तुओं की मुद्रता में निरपम के लिए उन पर सरकार की मुद्र लगाता था। पाँचवाँ विभाग, निर्मित वस्तुओं पर पर्यवेक्षण तथा मुद्रावन्धी विभाग था। इसका बायो निर्मित वस्तुओं पर मुद्र लेदता तथा पर्यवेक्षण करता था। छठा, एकत्रीकरण विभाग, यह वस्तुओं के विषय धन का $\frac{1}{10}$ इकट्ठा करता था।

यहाँ यह बात देना आवश्यक है कि उपर्युक्त विभागों का प्रध्यक्ष मन्त्री हुआ करता था। ये मन्त्री मुख्य नार्थपालिका, जो कि राजा था, की परामर्श देने का नार्थ

भी किया करते थे। विभागों के निर्माण के आधारों का बखान करते हुए कौटिल्य ने लिखा है कि “ग्रामात्य वे विभव को देश, काल और कार्य के आधार पर विभाजित करें और उसके लिए ग्रामात्य को नियुक्त करें। वे सारे राज्य कर्मचारी ग्रामात्य तो हैं, परन्तु मन्त्री नहीं।”

मुगलकाल में विभाग :

मुगल साम्राज्य और विशेषकर अकबर के समय में प्राशासनिक व्यवस्था उत्कृष्टता और श्रेष्ठता के उच्चतम शिखर पर पहुँच गई थी। सम्राट के नीचे कार्य करने वाला सबसे बड़ा अधिकारी 'बाहिल' कहलाता था। सम्राट प्रदामन सम्बन्धी समस्त महत्वपूर्ण विषयों में इस अधिकारी से परामर्श किया करता था। प्रदामन की सुविधा की दृष्टि से मुगल सम्राटों ने विभागों को कई विभागों में बाँट दिया था। बजीर या दीवान को वित्त विभाग का प्रधान अधिकारी बना दिया गया था। देश की समस्त वित्तीय और आर्थिक समस्याओं में बजीर बादशाह के खाम व्यक्ति (Right hand) का कार्य करता था। राज्य के कोष का नियन्त्रण, आय और व्यय की जाँच-पड़ताल का कार्य उसी का उत्तरदायित्व था। मालगुजारी वसूल करना, मालगुजारी की दरों को समय और परिस्थितियों के अनुसार कम या अधिक करना आदि कार्य दीवान को ही करना पड़ता था। इसके उपरान्त, सेना, धन वितरण और लेखा विभाग था। इसके सम्बन्ध में एक विशेष उल्लेखनीय बात यह है कि मुगल शासनकाल में सैनिक और असेनिक विभाग में कोई स्पष्ट भेद नहीं था। कोई भी असेनिक अधिकारी समय और आवश्यकता पड़ने पर सैनिक कमान सम्भाल कर मोर्चे पर जा सकता था। इसी प्रकार एक सैनिक अधिकारी को एक असेनिक सरकारी पद पर नियुक्त किया जा सकता था। सरकार के समस्त कर्मचारियों के वेतन, भत्ते आदि का गुणमान करना इस विभाग का कार्य था। तीसरा विभाग 'खासगी' (Royal Household) का और इसका अधिकारी 'खाने-समन' (Khan-e-Saman) कहलाता था यह सम्राट के समस्त शाही परिवार से सम्बन्धित कार्य सम्भालता था। शाही परिवार के लिए नौकरों आदि की व्यवस्था करना तथा समस्त आवश्यक सामग्री और मालवाई आदि जुटाना 'खाने-समन' का ही उत्तरदायित्व था। सम्राट के सभी निजी पिदमतगार 'खाने-समन' के अधीन रहते थे और लगभग सभी यात्राओं और मुहिमों पर सम्राट के डेरे इत्यादि की समुचित व्यवस्था रखने और शाही सवाजम का इन्तजाम करने के लिए खाने-समन साथ-साथ जाता था। चौथा विभाग 'न्याय विभाग' था, जिसका मुखिया 'काजी' होता था। सभी फौजदारी मुकदमों की सुनवाई करने और उचित दण्ड तजवीज करने का अधिकार 'काजी' के पास था। 'काजी' के निर्णयों के विरुद्ध 'मुख्य काजी' के पास अपील की जा सकती थी। आवश्यकता पड़ने पर 'मुख्य काजी' के निर्णय के विरुद्ध सम्राट के पास अपील की जा सकती

थी, क्योंकि न्याय का सर्वोच्च अधिकारी वादशाह (सम्राट) ही होता था। पाँचवाँ विभाग 'धर्मार्थ' था। इस विभाग का मुख्य कार्य धार्मिक कार्यों के लिए और धीन-दुतियों की धार्मिक सहायता के लिए धन की व्यवस्था करना था। इस विभाग का अधिकारी 'सरदार-मुन्दर' कहलाता था। एक अन्य विभाग के जिम्मे था उपराधो की रोकथाम करना और अनैतिकता या कठोरता-पूर्वक दमन करना। इस विभाग का प्रधान अधिकारी 'मुहतरिब' कहलाता था।

इस प्रकार अग्रजों के आने के बहुत पूर्व ही भारत में प्रशासन का संगठन बहुत ही उत्तम और व्यावहारिक ढंग पर किया गया था। दम्बुत अग्रजों के भारत में प्रवेश करने के साथ ही जान-बूझ कर पुरानी व्यवस्था का अन्त कर दिया गया। अग्रजों शासकों ने भारत को पूर्ण तरह अपना गुलाम रखने के लिए सभी ओर से एक ऐसा आन्दोलन छेड़ा, जिसका उद्देश्य अतीत के इतिहास को पूर्ण तरह अस्वीकार्य ठहराना था और अपनी सभ्यता, संस्कृति और संस्थाओं के प्रति भारतीयों में हीनता और घृणा की भावना जाग्रत करना था। प्रशासन के प्रति भी ऐंगी ही भावना पैदा करने का प्रयत्न किया गया। अग्रजों ने पुरानी व्यवस्था को गमूल नष्ट करके अपनी शासन पद्धति दम पर थोड़ी और समय के साथ देना में उतारी जड़ें गहरी होनी गईं। अग्रजों के चले जान के बाद थोड़ी सी हेर-फेर के साथ प्रशासन का यही ढाँचा मौजूद है।

धार्मिक भारत में विभागीय संगठन

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत ने तत्कालीन शासन-व्यवस्था अपनाई है। इस व्यवस्था में धार्मिक मुख्य कार्यपालिका मन्त्रिमण्डल होता है। प्रशासकीय कुशलता के लिए कार्यपालिका ने विभागीय पद्धति को अपनाया है। धन, भागत सरकार का प्रशासनिक ढाँचा अनेक मन्त्रालयों में विभक्त किया गया है। साधारणतया एक मन्त्रालय में एक या एक से अधिक विभाग होते हैं। प्रत्येक मन्त्रालय का अध्यक्ष एक मंत्री होता है, जिसे राजनीतिक अध्यक्ष की मना दी जाती है। यह राजनीतिक अध्यक्ष (मंत्री) विभाग की नीति का निर्धारण करता है और इस विभाग के कार्यों के लिए मसद के प्रति उत्तरदायी होता है। डा० एम०पी० चर्खा ने मन्त्रालय के संगठन को निम्नलिखित प्रकार से वर्णित किया है। उनके अनुसार—

“भारत सरकार का मन्त्रालय एक विभाजित इमारत के सदृश होता है, जिसमें ऊपरी मंजिल है—जिसका अध्यक्ष एक मंत्री है, जो एक राजनीतिक मुसिया होता है तथा उनसे अधीन राजनीतिक तरीके में नियुक्त एक या एक से अधिक उप-मंत्री होते हैं तथा राज्य मंत्री अथवा मसदीय सचिव होते हैं, जो कार्य में उत्तरी सहायता करते हैं। दूसरी मंजिल पर एक स्थायी सचिवालय होता है, जिसका अध्यक्ष एक स्टाई सचिव होता है। तीसरी-मंजिल पर विभाग का कार्यकारी सचिव

होता है, जिसका संगठन मंत्रालय के अन्तर्गत होता है। विभाग का अर्थात् एक संचालक, महासंचालक, महानिरीक्षक आदि नामों से पुकारा जाता है।”

राजनीतिक अध्यक्ष

अर्थात् ऊपर बताया जा चुका है कि प्रत्येक विभाग या मंत्रालय का सर्वोच्च अधिकारी मन्त्री होता है। मन्त्री के कार्यों में सहायता देने के लिए राज्य मन्त्री, उपमन्त्री तथा सहायक सचिव होते हैं। ये संसद में बहुमत दल के सदस्य होते हैं। इनकी नियुक्ति योग्यता, ज्ञान तथा विश्वसनीयता के आधार पर न होकर राजनीतिक आधार पर होती है। ये विभाग की नीति का निर्धारण करते हैं। एक मंत्रालय अपने कार्यों के लिए प्रधान मन्त्री तथा पूरे मन्त्रिमण्डल के प्रति उत्तरदायी होता है। शासन के परिवर्तन होने के साथ इनमें भी परिवर्तन होते रहते हैं। ये लोग सब तक ही अपने स्थान पर बने रहते हैं जब तक कि संसद या विधान मण्डल को उनमें विश्वास रहता है। जैसे ही अविश्वास हो जाता है, समस्त मन्त्रिमण्डल को अपना त्याग-पत्र देना होता है। सामान्य रूप से राजनीतिक अध्यक्ष को निम्न कार्य करते हैं—

(क) मन्त्री विभाग की नीति की रूप-रेखा बनाता है एवं उसको लागू करने के लिए नीति-सम्बन्धी प्रश्नों का निर्णय करता है।

(ख) मन्त्री का दूसरा महत्वपूर्ण कार्य यह है कि यह यह देखे कि जो नीतियाँ बनाई गई हैं वे ठीक ढंग से लागू हो रही हैं अथवा नहीं। इस प्रकार विभाग का निष्पन्न तथा निरीक्षण करना मन्त्री का मुख्य कार्य है।

(ग) अपने विभाग तथा विभागों की नीति के लिए मन्त्री संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं। उन्हें अपने विभागों के सम्बन्ध में पूरे गये प्रश्नों का उत्तर देना होता है। उन्हें अपने विभाग की पूर्ण जानकारी रखनी होती है। मन्त्री की अनुपस्थिति में राज्य-मन्त्री तथा उप-मन्त्री विधान-मण्डलों के सदस्यों द्वारा पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देते हैं। इसके अतिरिक्त विभाग से सम्बन्ध रखने वाले विधेयकों को संसद के सम्मुख प्रस्तुत करते हैं तथा उन्हें पास कराने में महत्वपूर्ण भाग लेते हैं। राज्य-मन्त्री, उप-मन्त्री तथा सहायक सचिव मन्त्री के इन कार्यों में सहायता प्रदान करते हैं।

सचिवालय

(Secretariat)

विभागीय संगठन में राजनीतिक अध्यक्ष के बाद दूसरा स्थान सचिवालय संगठन का है। इसका संगठन मन्त्री की सहायता के लिए किया जाता है। इस सचिवालय का अध्यक्ष एक स्थायी सेवा का व्यक्ति होता है, वह प्रशासकीय अध्यक्ष अथवा सचिव कहलाता है। यह भारतीय प्रशासकीय सेवा का सदस्य होता है। ये मन्त्री को नीति-निर्धारण के लिए बुझा परामर्श तथा वाञ्छित सामग्री व सूचनाएँ प्रस्तुत करते हैं। ये नीतियों के प्रयोग को भी देखता है। वास्तव में यह विभाग

का मेधा-केन्द्र (Brain-Centre) है, क्योंकि नीति को लागू करने में सर्वत्र अभिवरण का संचालन, पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण इसी के पास होता है।

सचिवालय संगठन के कर्मचारियों को दो वर्गों में विभक्त किया जा सकता है—(1) अधिनारी वर्ग, तथा (2) अधीनस्व कर्मचारी वर्ग। अधिनारी वर्ग में चार श्रेणियां होती हैं—(1) सचिव, (2) उप-सचिव, (3) अधर सचिव, तथा (4) महायुक्त सचिव। कभी-कभी कार्य की प्रधियता के कारण मयुक्त सचिव तथा प्रतिरिक्त सचिव की भी नियुक्ति की जाती है। लेकिन भारत सरकार ने प्रतिरिक्त सचिव (Additional Secretary) के पद को समाप्त कर दिया है। अधर सचिव के अधीन उप-सचिव होता है। लेकिन यह बात यहाँ स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि यदि नहीं प्रतिरिक्त सचिव है यहाँ उप-सचिव उसके अधीन नहीं होता अपितु सचिव के अधीन ही रहता है। उप-सचिव एक महत्वपूर्ण प्रमाण का इन्चार्ज होता है। उप-सचिव के नीचे एक से अधिक अधर सचिव होते हैं। वे एक शाखा के इन्चार्ज होते हैं जैसे स्थानापन्न शाखा, लेखापन शाखा, आदि। अधर सचिव के नीचे महायुक्त सचिव होता है। इस पद के स्थान पर अधीक्षक (Superintendents) भी रखे जाते हैं जो एक अनुभाग (Section) का इन्चार्ज होता है। इससे नीचे कुछ लेवल होते हैं। इन समस्त सचिवों का स्तर अधरोही क्रम का होता है।

महायुक्त सचिव को छोड़कर अन्य सभी श्रेणियों के सचिव भारतीय प्रशासन सेवा (Indian Administrative Services) के सदस्य होते हैं। जो पुराने सचिव हैं, वे भारतीय अर्जेंटिक सेवा (Indian Civil Services) के सदस्य हैं। वे केन्द्रीय सेवा के प्रथम श्रेणी के अधिकारी कहलाते हैं। इस अधिकारी वर्ग की भर्ती-केन्द्रीय सरकार विभिन्न राज्यों के भारतीय प्रशासन सेवा श्रेणियों में से 'पदाधि प्रणाली' के अन्तर्गत करती है। इस प्रणाली का सर्वप्रथम प्रारम्भ लॉर्ड कर्जन ने 1905 में किया था।

: इस प्रणाली के अनुसार सचिवों की केन्द्रीय सचिवालय में पहुँचने में पूर्व राज्यों में 20-25 वर्ष तक प्राशासनिक विभागों का कार्य करना होता है, तत्पश्चात् तीन वर्षों के लिए उन्हें केन्द्रीय सचिवालय में लिया जाता है। इस अवधि के बाद उन्हें पुनः अपने राज्य में भेज दिया जाता है। ह्यूडर कमेटी ने इस पद्धति का महत्व बनाते हुए लिखा है कि—“प्रथम बात तो यह है कि भारत सरकार के सचिवालय के कर्मचारियों की गीधी भर्ती नहीं होनी चाहिए, अपितु राज्यों में पहले से ही कार्य कर रहे अधिकारियों से की जानी चाहिए और दूसरी बात यह है कि केन्द्रीय सचिवालय में कार्य करने वाले पदाधिकारियों की पदाधि में और राज्यों में कार्य करने वाले पदाधिकारियों की पदाधि में नियमित अन्त-बदली होनी चाहिए।”

इस प्रणाली का सबसे बड़ा लाभ यह है कि मन्त्रियों को काजी धनुभव के बाद नियुक्त किया जाता है। दूसरा लाभ यह होता है कि उन्हें क्षेत्रीय शासन का भी धनुभव होता है। तीसरा लाभ यह होता है कि इतनी अवधि तक कार्य करने से वे विशेषज्ञ हो जाते हैं जिसमें मन्त्रियों के कार्यों में बड़ी सहायता पहुँचाने है। किन्तु इन लाभों के होने हुए भी इन पद्धति में एक बहुत ही महत्वपूर्ण दोष है और वह यह है कि इसमें सचिवालय का संगठन स्थायी नहीं होने पाना। इसका कारण यह है कि धनुभव प्राप्त सचिव तीन वर्षों के बाद पुनः अपने राज्य को लौटा दिया जाता है। केन्द्रीय सचिवालय उनके धनुभव से अधिक लाभ नहीं उठा सकता है।

अधीनस्थ कर्मचारी वर्ग के अन्तर्गत विभागीय अधीक्षक, उच्च लिपिक, निम्न लिपिक एवं चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी आते हैं। निम्नवर्गीय लिपिकों की भर्ती प्रतियोगिता के परीक्षा द्वारा की जाती है जबकि उच्चवर्गीय लिपिकों की भर्ती कुछ तो प्रतियोगिता परीक्षा के द्वारा होती है और कुछ निम्न लिपिकों की पदोन्नति द्वारा। जिस प्रकार का सचिवालय संगठन केन्द्रीय सचिवालय में पाया जाता है, ठीक उसी प्रकार का सचिवालय संगठन कुछ परिवर्तनों के साथ राज्यों में पाया जाता है।

निष्पादक संगठन

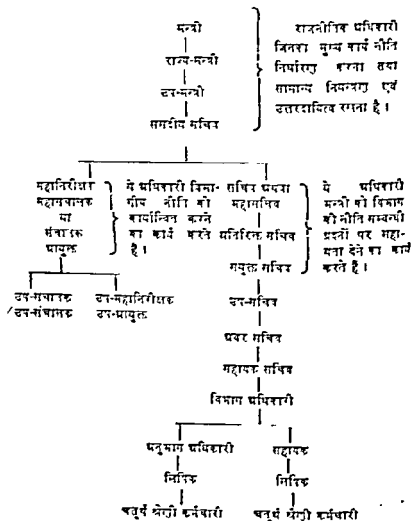
सचिवालय संगठन नीति निर्माण के कार्यों में राजनीतिक अध्यक्ष (मन्त्री) की सहायता करता है। परन्तु नीतियाँ को प्रियान्वित करने का कार्य एक पृथक् संगठन के द्वारा किया जाता है, जिसे 'निष्पादक संगठन' कहा जाता है जिसका अध्यक्ष, विभागाध्यक्ष होता है। स्थानास्वामी का मत है कि—“मन्त्रि जहाँ मन्त्रियों की आँखों व कानों के समान हैं, वहाँ विभागाध्यक्ष उनके हाथों के मद्दय होने हैं। ये विभागाध्यक्ष ही होते हैं, जो कि अपने-अपने विभागों में सरकार की नीति एवं कार्यक्रम को प्रियान्वित करते हैं और उन नीति तथा सफलता के लिए उत्तरदायी ठहराये जाने हैं, जिसके द्वारा वे अपना कार्य सम्पन्न करने हैं।”

ये विभागाध्यक्ष नीति-निर्माण में भाग नहीं लेते। इनका कार्य तो केवल नीति का निष्पादन करना होता है। ये मन्त्री तथा सचिवालय के रुकने पर कार्य करते हैं। भारत में मन्त्रालय तथा विभागाध्यक्ष के बीच ठीक-ठीक सम्बन्धों का विकास नहीं हुआ है। यह ठीक है कि विभागाध्यक्ष मन्त्री तथा सचिवालय के अधीन कार्य करता है, फिर भी उसे स्वतन्त्र रूप से कार्य करने की छूट होती है। मन्त्रालय कम से कम उसके कार्य में हस्तक्षेप करता है। कभी-कभी मन्त्रालय उसके कार्य की रिपोर्ट माँगकर उस पर नियन्त्रण रखता है। ए०डी० गोरवाला ने मन्त्रालय तथा विभागाध्यक्ष के बीच सम्बन्ध बताते हुए लिखा है—

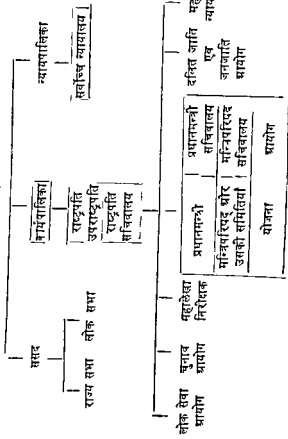
“अच्छा तो यही होगा कि विभागाध्यक्ष को अपना कार्य करने दिया जाए और मन्त्रालय दूर से उस पर निगाह रखे और यह देखने के लिए कि कार्य किस

प्रकार हो रहा है, उमने निम्नलिखित पदविवरणों के पदवात् प्रतिवेदन माँगा रहे। यदि ऐसे ध्येयद्वारा द्वारा मन्त्रालय ने विभागाध्यक्ष का विज्ञापन प्राप्त कर लिया, तो विभागाध्यक्ष उचित समय पर स्वयं ही ऐसी कठिनाइयाँ मन्त्रालय के सामने लावेगा, जिनमें कि वह मन्त्रालय की सहायता चाहता है।"

भारत सरकार में मन्त्रालय/विभाग का संगठन



संविधान



मन्त्रालय

मन्त्रालय	मन्त्रालय	मन्त्रालय
विदेश प्रति-रक्षा	मन्त्रालय	मन्त्रालय
गृह	मन्त्रालय	स्वा-वैजा-मूचना सार्व-सामुदा-सस-पुन-अणु-स्थानिक प्रभु-एव जनिक यिक दीय वसि शक्ति मधान प्रसारण निर्माण विकास
विस्त	मन्त्रालय	स्वा-वैजा-मूचना सार्व-सामुदा-सस-पुन-अणु-स्थानिक प्रभु-एव जनिक यिक दीय वसि शक्ति मधान प्रसारण निर्माण विकास
विधि वाणिज्य	मन्त्रालय	स्वा-वैजा-मूचना सार्व-सामुदा-सस-पुन-अणु-स्थानिक प्रभु-एव जनिक यिक दीय वसि शक्ति मधान प्रसारण निर्माण विकास
इस्पत	मन्त्रालय	स्वा-वैजा-मूचना सार्व-सामुदा-सस-पुन-अणु-स्थानिक प्रभु-एव जनिक यिक दीय वसि शक्ति मधान प्रसारण निर्माण विकास
एव	मन्त्रालय	स्वा-वैजा-मूचना सार्व-सामुदा-सस-पुन-अणु-स्थानिक प्रभु-एव जनिक यिक दीय वसि शक्ति मधान प्रसारण निर्माण विकास
भारी उद्योग	मन्त्रालय	स्वा-वैजा-मूचना सार्व-सामुदा-सस-पुन-अणु-स्थानिक प्रभु-एव जनिक यिक दीय वसि शक्ति मधान प्रसारण निर्माण विकास
उद्योग	मन्त्रालय	स्वा-वैजा-मूचना सार्व-सामुदा-सस-पुन-अणु-स्थानिक प्रभु-एव जनिक यिक दीय वसि शक्ति मधान प्रसारण निर्माण विकास
भारी उद्योग संचार	मन्त्रालय	स्वा-वैजा-मूचना सार्व-सामुदा-सस-पुन-अणु-स्थानिक प्रभु-एव जनिक यिक दीय वसि शक्ति मधान प्रसारण निर्माण विकास
उद्योग संचार	मन्त्रालय	स्वा-वैजा-मूचना सार्व-सामुदा-सस-पुन-अणु-स्थानिक प्रभु-एव जनिक यिक दीय वसि शक्ति मधान प्रसारण निर्माण विकास
उद्योग संचार रोजगार	मन्त्रालय	स्वा-वैजा-मूचना सार्व-सामुदा-सस-पुन-अणु-स्थानिक प्रभु-एव जनिक यिक दीय वसि शक्ति मधान प्रसारण निर्माण विकास
कृषि विद्युत	मन्त्रालय	स्वा-वैजा-मूचना सार्व-सामुदा-सस-पुन-अणु-स्थानिक प्रभु-एव जनिक यिक दीय वसि शक्ति मधान प्रसारण निर्माण विकास

भारत सरकार के मन्त्रालय

सरकार के कार्यों में वृद्धि के माद-माद विभागों या मन्त्रालयों की सख्या में भी वृद्धि होती जाती है। भारत में भी स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद कई नये विभाग खोले गये हैं। भारत सरकार का कार्य निम्न मन्त्रालयों या विभागों में बंटा हुआ है—

1. विदेश मन्त्रालय
2. प्रतिरक्षा मन्त्रालय
3. दूर मन्त्रालय
4. वित्त मन्त्रालय
5. विधि मन्त्रालय
6. वाणिज्य एवं उद्योग मन्त्रालय
7. उद्योग व भारी उद्योग मन्त्रालय
8. रेल मन्त्रालय
9. परिवहन एवं संचार मन्त्रालय
10. धन तथा योजना मन्त्रालय
11. खाद्य तथा कृषि मन्त्रालय
12. निचाई तथा सिंचन-कृषि मन्त्रालय
13. शिक्षा मन्त्रालय
14. स्वास्थ्य मन्त्रालय
15. वैज्ञानिक अनुसंधान तथा सांख्यिक कार्यों का मन्त्रालय
16. सूचना एवं प्रसारण मन्त्रालय
17. निर्माण-कार्य तथा दूर-निर्माण मन्त्रालय
18. मानुसार्थिक विकास, पंचायती राज तथा सहकारिता मन्त्रालय
19. समशील मानवीय का मन्त्रालय
20. पुनर्वास तथा पन्द्रमण्यकर कार्य मन्त्रालय
21. प्राकृतिक विभाग मन्त्रालय

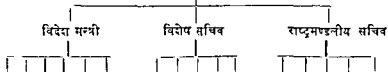
साधारणतया प्रत्येक मन्त्रालय एक मंत्री के अधीन होता है। मन्त्रपरामर्श विभागों के मंत्री मन्त्रिमण्डल के सदस्य होते हैं। हमारे कम मन्त्रपरामर्श विभागों के मंत्रियों को राज्य मंत्री कहा जाता है। ये विभाग के अध्यक्ष होते हैं, परन्तु मन्त्रिमण्डल के सदस्य नहीं होते। पारम्परिक पद्धति पर दृष्टि मन्त्रिमण्डल की बैठकों में बुलाया जा सकता है। यहाँ हम नीचे कुछ मन्त्रपरामर्श मन्त्रालयों के मण्डल तथा कार्य का वर्णन कर रहे हैं।

विदेश अथवा पर-राष्ट्र मन्त्रालय
(Ministry of Foreign Affairs)

विदेश मन्त्री

उप विदेश मन्त्री

महा सचिव



विदेश मन्त्रालय किसी राज्य में बहुत महत्त्वपूर्ण स्थान रखता है। साधारण-तया यह विभाग बहुत ही योग्य मन्त्री को दिया जाता है। विदेश मन्त्रालय को निम्न-लिखित कार्य सौंपे गये हैं—

- (1) विदेश नीति का संचालन तथा विदेशी देशों के साथ सम्बन्ध,
 - (2) देश में स्थित विदेशों के दूतावासों, भूटनीतिक मिशनो तथा वाणिज्य दूतावासों से सम्बन्धित मामले ;
 - (3) पार-पत्र तथा प्रवेश-पत्र देना ।
 - (4) उत्तरी-पूर्वी सीमा प्रान्त तथा नागा पहाड़ी क्षेत्र का प्रशासन ।
 - (5) देश में दारण लेने वाले विदेशी अपराधियों को सम्बन्धित सरकारी को हस्तांतरित करना तथा भारतीय अपराधियों को जिन्होंने कि विदेश में दारण ली है, पुन बुलाने की व्यवस्था करना ।
 - (6) संयुक्त राष्ट्र सच, अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन सच तथा अन्य सत्याएँ सम्बन्धी कार्य ।
 - (7) विदेशों में प्रचार ।
 - (8) भारतीय विदेश सेवा का संगठन करना तथा भर्ती की व्यवस्था करना ।
 - (9) विदेशों में भारतीय दूतावासों के महत्त्वपूर्ण पदों पर नियुक्ति करना ।
 - (10) विदेशों के साथ सन्धि तथा समझौते करना ।
 - (11) राष्ट्रमण्डलीय देशों के साथ सम्बन्ध स्थापित करना ।
- इन कार्यों के अतिरिक्त यह मन्त्रालय निम्नलिखित वातूनो का प्रशासन भी करता है—

- (1) भारतीय देशान्तर अधिनियम, 1922 ।
- (2) पारस्परिकता अधिनियम, 1943 ।

(3) बन्दरगाह हज समिति अधिनियम, 1932।

(4) भारतीय तीर्थयात्रा जलयान नियम।

(5) तीर्थयात्रा मरक्षण अधिनियम, 1887।

(6) मुस्लिम तीर्थयात्री मरक्षण अधिनियम, 1896।

इस मन्त्रालय का मुख्य कार्य यह है कि यह विद्व के सभी देशों में राजनयिक तथा कौन्सलर कार्यालय की स्थापना करे। इस कार्य को करने के लिए भारतीय विदेश मन्त्रालय के 85 अनुभाग हैं जिनमें 38 प्राशासनिक एवं 47 प्रादेशिक तथा तकनीकी हैं। ये अनुभाग निम्नलिखित 12 सभागों में बाँटे गये हैं—

(1) अमेरिकन संभाग : इसके अन्तर्गत उत्तरी तथा दक्षिणी अमेरिका के देशों से सम्बन्धित मामले आते हैं। अमेरिकन देशों द्वारा दी जाने वाली आर्थिक सहायता के मामले भी इस सभाग से सम्बन्ध रखते हैं।

(2) पूर्वी संभाग . भारत के पूर्व में आने वाले देशों से सम्बन्धित मामले। पूर्वी देशों में—जापान, चीन, कोरिया, भूटान, उत्तर-पूर्वी गीमान्त ऐजेन्सी, नागा पहाड़ी क्षेत्र आदि।

(3) पश्चिमी संभाग : इस सभाग में समस्त यूरोप के देश आते हैं।

(4) दक्षिणी संभाग : पश्चिमी एशिया तथा दक्षिणी-पूर्वी एशिया, उत्तरी अफ्रीका, भूटान, अफगानिस्तान, ईरान, बर्मा, लका, पारस और इटाल, एशियन अफ्रीकन तथा कोन्सुलो सर्किट सम्मेलन आदि आते हैं।

(5) अफ्रीका संभाग : उत्तरी अफ्रीका तथा भूटान को छोड़कर समस्त अफ्रीका के देश, ब्रिटेन तथा उसके उपनिवेश इस सभाग के अन्तर्गत आते हैं।

(6) पाकिस्तान संभाग : पाकिस्तान से सम्बन्धित मामले इसके अन्तर्गत आते हैं।

(7) नयाचार संभाग : नयाचार, कौन्सली कार्य तथा देगान्तर यास सम्बन्धी मामले इसके अन्तर्गत आते हैं।

(8) प्रशासन संभाग : इस सभाग का कार्य विदेशों में भारतीय दूतावासों के कर्मचारियों की देग-देग करना, विदेशों में नये विभागों की स्थापना करना, बजट तथा लेवे बनाना तथा समद कार्य है।

(9) विदेशी प्रचार संभाग : विदेशों में भारत के पक्ष का प्रचार करना।

(10) विदेशी सेवा निरोधक यम तथा अग्रदूत शक्ति : इस विभाग में विदेशी सेवा के मामले रते जाते हैं तथा अपने देश में जबरदस्ती अग्रहण किये गये व्यक्तियों के पता लगाने तथा उन्हें वापिस लाने की व्यवस्था सौंपी जाती है।

(11) ऐतिहासिक संभाग : इतिहास सम्बन्धी मामले इस सभाग को सौंपे जाते हैं।

(12) उत्तरी सम्भाग :- इस सम्भाग के अन्तर्गत उत्तरी सीमा तथा चीन के सम्बन्धित मामले रले गये हैं।

विदेश मंत्रालय के अधीनस्थ कार्यालय —

(क) देशान्तरवास संस्था (Immigration Establishment)

(ख) उत्तरी-पूर्वी सीमा एजेंसी (N I I A)

(ग) गंगा पहाड़ी एवं तुलनासंग धन.

(घ) महाविरोधक का कार्यालय।

विदेश मंत्रालय की वर्द्ध आयोक्तों के तीव्र आलोचना की है। उनका कहना है कि भारत का विदेश मंत्रालय भूड़ी सान-सौक्य में जितना धन व्यय करता है, उतना कार्य नहीं कर पाता। विदेश मंत्रालय की कार्य प्रणाली के बारे में भी ए० डी० गोरवाल ने कहा है कि —“बोर्ड भी अनुभवी व्यक्ति जो निरर्द्ध दिल्ली में विदेश कार्य मंत्रालय अधिका हमारें कुछ राजसूतासो तथा बी-सूतासो का भ्रमण करे तो भी गेहरू की प्रशासकीय योग्यता की कमी को स्पष्ट देख सकता है। वहाँ बहुत व्यक्ति थोडा कार्य करते हैं। बहुत कम ही व्यक्ति ऐसे होते हैं जो उस देश की भाषा को सीखने का कष्ट उठाते हैं जहाँ कि उनको विमुक्ति हुई है। व्यर्थ की दिसानु तथा रूँके रहन-सहन पर बहुत धन का अव्यय किया जाता है। एक अच्छे प्रशासक को काफी समय पहले ही इन हासिदारक स्थितियों से सुझारा पाकर अपनी सामान-गण्यता को सुरक्षित बना लेना चाहिए था। गेहरू के अधीन वे सब गट्टरडे तथा भूले होती रही हैं, अब समय बीतने के साथ इनकी स्थिति और भी बदतर होती जा रही है।”

लेकिन प्रधानमंत्री इन्दिरा गांधी के नेतृत्व में विदेश विभाग को अधिक समुचित बनाने का प्रयास किया है। उन्होंने दूतावास में अव्यय को रोकने और उन्हे अधिक आन्तरिक बनाने की तरफ भी ध्यान दिया है।

गृह मंत्रालय स्वराष्ट्र मंत्रालय (Ministry of Home Affairs)

गृह मंत्रालय का मुख्य कार्य देश में शांति तथा जागू व व्यवस्था बनाने रखना है। इसमें अन्तर्गत निम्नलिखित कार्य आते हैं—

(1) लोक सेवाओं की व्यवस्था करना।

(2) लोक सुरक्षा की व्यवस्था करना।

(3) केन्द्र द्वारा शासित क्षेत्रों का प्रशासन, आर्थिक तथा वित्त की व्यवस्था करना।

(4) राज्यों की आर्थिक, वित्तीय और प्राशासनिक समस्याओं पर विचार करना।

(5) राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति, मंत्रियों, राज्यपालों, ग्यासाधीसों के नेत्र तथा भरो एवं विशेषाधिकारों से सम्बन्धित मामले।

(6) जन-मगुना, नागरिक प्रतिरक्षा तथा हार्ड हमले में बचने के उपाय के सम्बन्धित मामले ।

(7) देशी रियासतों के भारतीय राज्य में विलीन होने के सम्बन्धी प्रश्नों से उत्पन्न झगड़ों का निबटारा । देशी राजाओं के पिबीपर्स तथा व्यक्तिगत सम्पत्ति और उन्हें दिये जाने वाले भत्तों के मामले (जो अब समाप्त कर दिये गये हैं ।)

(8) पुलिस प्रशिक्षण स्कूल (घाबु) के संचालन की व्यवस्था ।

(9) भारत में रहने वाले विदेशी नागरिकों में सम्बन्धित मामले, नागरिकता राष्ट्रीयता, प्रेस कानून, जागीरदारी और जमींदारी मामले ।

(10) केन्द्रीय सेवाओं की शर्तें निर्धारित करना ।

इस मन्त्रालय 14 सम्भागों में बँटा हुआ है । प्रत्येक सम्भाग को एक उप-सचिव को सौंप दिया जाता है, इन सम्भागों के नाम निम्नलिखित हैं—

विदेशी सम्भाग, प्रशासनिक सतर्कता सम्भाग, स्थापना सम्भाग, लेखा सम्भाग प्रसिद्ध भारतीय सेवाओं का सम्भाग, सघीय प्रदेश सम्भाग, प्रशासन सम्भाग, सेवाएँ सम्भाग, न्यायिक सम्भाग, नियोजन सम्भाग, केन्द्रीय सेवाएँ सम्भाग, सचटधानीन सहायक सम्भाग, पुलिस सम्भाग तथा विदेशी सम्भाग ।

इस मन्त्रालय के मन्त्र कार्यालय इस प्रकार हैं—

(1) सघीय लोक सेवा आयोग (Union Public Service Commission) ।

(2) केन्द्रीय गुप्तचर विभाग (Central Intelligence Bureau)

(3) भारतीय प्रशासन सेवा प्रशिक्षण स्कूल (I. A. S. Training School)

(4) परिमूर्चन जातियों एवं आदिम जातियों के लिए आयुक्त ।

(5) महा-रजिस्ट्रार कार्यालय (Office of the Registrar General)

(6) दिल्ली विशिष्ट पुलिस महान्याय (Delhi Special Police Establishment)

इस मन्त्रालय के अधीन निम्न विभाग हैं:—

(1) गमन्वय निदेशालय (पुलिस बेलार का तार) ।

(2) सचिवालय प्रशिक्षणशाला ।

(3) केन्द्रीय पुलिस प्रशिक्षण क्लिज, माउन्ट घाबू ।

(4) राष्ट्रीय अग्नि सेवा कॉलेज, रामपुर ।

(5) केन्द्रीय सरकारी राजकीय, त्रिवेन्द्रम ।

(6) केन्द्रीय सरक्षित पुलिस ।

इस मन्त्रालय के घनेरु केन्द्रीय सलाहकार मण्डल है, जिनमें मुख्य निम्न हैं—

(1) केन्द्रीय स. न्यायालय के पक्षों के चुनाव के सम्बन्ध में परामर्श देने वाले बोर्ड ।

- (2) केन्द्रीय सचिवालय के " क प्रबन्ध व्यवस्था के सम्बन्ध में सुझाव देने वाला बोर्ड ।
- (3) सशस्त्रीय शक्ति के सम्बन्ध में परामर्श देने वाली समिति ।
- (4) जन-जातियों के बन्धन के सम्बन्ध में परामर्श देने वाला बोर्ड
- (5) हरिजन वर्ग के सम्बन्ध में परामर्श देने वाला बोर्ड ।
- (6) केन्द्रीय शासित प्रदेशों के सम्बन्ध में परामर्श देने वाली विभिन्न समितियाँ ।

प्रतिरक्षा मन्त्रालय (Ministry of Defence)

प्रतिरक्षा मन्त्रालय देश की सुरक्षा की व्यवस्था करता है तथा देश की सैन्य शक्ति को ऐसे स्तर पर बनाये रखता है जिससे कोई भी विदेशी शक्ति देश पर धमकाए करने का साहस न करे । प्रतिरक्षा मन्त्रालय भारत सरकार का सबसे प्रमुख और महत्वपूर्ण मन्त्रालय है । ब्रिटिश शासन काल में प्रतिरक्षा विभाग सीधे मुख्य सेनापति के अधीन रहता था और यह विभाग के कार्यों के लिए सीधे गवर्नर-जनरल (Governor General) के प्रति उत्तरदायी होता था । लेकिन स्वतन्त्रता के पश्चात् से प्रतिरक्षा मन्त्रालय प्रशासन का एक अंग बन गया है और प्रतिरक्षा मंत्री इसका प्रमुख होता है । आज यह कहा जाता है कि केन्द्रीय सरकार की आय का लगभग 50 प्रतिशत भाग इस मन्त्रालय पर खर्च किया जाता है । जल, बल और नभ सेना के आन्तरिक प्रशासन और प्रबन्ध तथा संगठन सम्बन्धी मामलों में प्रतिरक्षा मन्त्रालय सेनाध्यक्ष के निर्णयों में बहुत कम हस्तक्षेप करता है । कुछ समय पूर्व सेनाध्यक्ष के पक्ष को समाप्त कर उनके स्थान पर 'प्रमुख सैन्य अधिकारियों (Chief of Staff) की नियुक्तियाँ की गई हैं । प्रत्येक सेना (जल, बल, और नभ) का प्रमुख सैन्य अधिकारी अपने कार्यों को एक परिपद की सहायता में करता है । इस परिपद में स्थल सेना के उच्च अधिकारी नदी अधिलु विल तथा अन्य सम्बद्ध मन्त्रालयों के भी प्रतिनिधि होते हैं । इन परिपदों का संगठन इंग्लैंड के 'सैन्य परिपदों और बोर्ड ऑफ एडमिरल्टी' के ढंग पर किया गया है । इनका उद्देश्य सेना के सभी अंगों पर सरकार का पूर्ण नियन्त्रण स्थापित करना और उसकी प्रशासनिक क्षमता में वृद्धि करना है ।

भारत के प्रतिरक्षा विभाग के मुख्य कार्य निम्न हैं—

- (1) भारत की प्रतिरक्षा सम्बन्धी समस्त मामले । इसमें प्रतिरक्षा की तैयारी तथा युद्ध काल में प्रतिरक्षा के कार्य सम्मिलित हैं ।
- (2) स्थल सेना, नौ सेना, वायु सेना, राष्ट्रीय छात्र सेना, सहायक छात्र सेना, प्रादेशिक सेना तथा सौर सहायक सेना का निर्माण करना ।
- (3) छात्रियों का निर्माण तथा उनके सम्बन्धित सभी मामले ।

(4) युद्ध मामलों के लिए कारखाने खोलना, युद्ध मामलों का मरम्मत करना आदि ।

(5) सेना प्रशिक्षण की व्यवस्था करना ।

(6) सेनाओं व प्रतिरक्षा विज्ञान संगठन के सम्बन्ध में विशिष्ट अध्ययन तथा अनुसंधान के लिए प्रतिरक्षा मंत्रालय बनाने की व्यवस्थाओं निर्माण करता है तथा उनकी देखरेख भी करता है ।

प्रतिरक्षा मंत्रालय निम्न शाखाओं में बँटा हुआ है—

ऑर्डिनेन्स शाखा, एडजुटेन्ट शाखा, जनरल शाखा, वायु शाखा, बेतन तथा पेन्शन शाखा, सामान्य स्टाफ शाखा, सम्बन्ध शाखा, सतर्कता शाखा, नौ सेना शाखा, कर्मचारी सम्पर्क शाखा, पञ्जीकरण शाखा, कर्मचारी वर्ग शाखा, क्वार्टर मास्टर जनरल की शाखा तथा प्रशासन शाखा ।

प्रतिरक्षा मंत्रालय के मुख्य तीन कार्यालय होते हैं—1. स्थल सेना कार्यालय, 2 वायु सेना कार्यालय, तथा 3 नौ सेना कार्यालय ।

प्रतिरक्षा मंत्रालय के महत्त्वपूर्ण मामलों का निर्णय युद्ध समितियों की सहायता से होता है । ये समितियाँ निम्नान्वित हैं—

- (1) मन्त्र-परिषद् की प्रतिरक्षा समिति ।
- (2) प्रतिरक्षा मन्त्री की समिति ।
- (3) सेना के अध्यक्षों की समिति ।

वित्त मंत्रालय

(Ministry of Finance)

वित्त मंत्रालय का प्रमुख कार्य देश के वित्तीय एवं वार्षिक मामलों का प्रशासन करना है । धन प्राप्त करना तथा देश एवं जनता के कल्याण के लिए उसे व्यय करना इसका मुख्य उत्तरदायित्व है । यह सर्वविदित है कि धन के अभाव में प्रशासन का चलना असम्भव है, अतएव यह बहुत आवश्यक है कि वित्त विभाग के कार्यों और गतिविधियों पर गारवधानी से नजर रखी जाए । (सन् 1857 के विद्रोह के उपरान्त पहली बार भारत सरकार के अन्तर्गत वित्त मंत्रालय की स्थापना की गई और इसके बाद से इस विभाग की गति, गणान्तर कुछ और विस्तृत होती गई । सरकार के अन्य विभागों पर इसका नियन्त्रण बढ़ता गया । सन् 1919 के अन्तर्गत गुप्तारो के कवचरूप सरकार के अन्य सभी विभागों पर वित्त विभाग का पूर्ण नियन्त्रण स्थापित हो गया । गार्जन्टिव अकाउंट्स समिति (Public Accounts Committee) और ऑडिटर जनरल (Auditor-General) की नियुक्ति के पत्र-स्वरूप वित्त विभाग के अधिकारों और प्रदाय का स्थापित प्रकार हुआ ।

संसदीय शासन प्रणाली में सार्व प्रशासन का वार्षिक बजट (Budget) पार करती है । प्रत्येक विभाग को धन के लिए जितना धन स्वीकृत होता है उसके अनुसार

उत्ते भ्रपना कार्य करना होता है। ससद की स्वीकृति के बिना न तो धन खर्च किया जा सकता है और न ही करो की उगाही की जा सकती है। प्रशासन वे बजट पारित कर देने के पश्चात् भी वह धाय और व्यय के साधनो पर लगातार नियन्त्रण रखती है। यह नियन्त्रण सार्वजनिक लेखा समिति व ऑडिटर जनरल के माध्यम से रखा जाता है। प्रत्येक विभाग के लेखे-जोखे की जाँच इनके द्वारा की जाती है और आर्थिक अनियमितता की रिपोर्ट ससद मे पेश की जाती है।

वित्त मंत्रालय का सगठन

प्रशासन के प्रत्येक विभाग के धाय-व्यय का ब्यौरा रखना वित्त मंत्रालय के महत्त्वपूर्ण कार्यों मे से एक कार्य है। वित्त मंत्रालय केन्द्रीय सरकार के धाय-व्यय का हिसाब रखता है, सभी स्वीकृत साधनो से धन उगाहता है तथा देश की महत्त्व पूर्ण आर्थिक समस्याओ को सुलझाने का कार्य करता है। यही देश की आर्थिक नीति का निर्माण करता है। बैंकिंग, मुद्रा, विदेशी मुद्रा विनिमय आदि सभी विषय वित्त मंत्रालय अन्तर्गत के आते हैं। भारतीय वित्त मंत्रालय तीन मुख्य विभागो मे बँटा हुआ है—1. आर्थिक मामलो का विभाग, 2 राजस्व विभाग, तथा 3 व्यय विभाग।

आर्थिक मामलो से सम्बन्धित विभाग 6 सभागो मे बँटा हुआ है—बजट सम्भाग, आयोजन सम्भाग, आंतरिक वित्त सम्भाग, बाह्य वित्त सम्भाग आर्थिक, वित्त सम्भाग तथा बीमा सम्भाग।

राजस्व विभाग के अन्तर्गत—आयकर, व्ययकर, सीमा शुल्क आदि कार्यों की व्यवस्था आती है।

व्यय विभाग 4 सम्भागो मे बँटा हुआ है, जिनके नाम हैं—प्रस्थापना सम्भाग, अर्त्तनिक सम्भाग, मितव्ययिता सम्भाग तथा प्रतिरक्षा व्यय सम्भाग। व्यय विभाग का सम्बन्ध रेल मंत्रालय को छोडकर मुख्यतः व्यय नियन्त्रण प्रशासन से होता है।

भारत मे वित्त मंत्रालय को निम्नलिखित कार्य करने होते हैं—

- (1) देश को प्रभावित करने वाले वित्तीय मामलो को सुलझाना तथा उन्हे निपटाना।
- (2) आवश्यक धाय तथा करो की उगाही करना तथा सरकार की उधार की नीति का नियमन करना।
- (3) बैंकिंग तथा मुद्रा से सम्बन्धित समस्याओ को हल करना तथा सम्बन्धित मंत्रालयो को परामर्श देना।
- (4) सरकार के सम्पूर्ण व्यय का नियन्त्रण करना।

रेल्वे मंत्रालय

(Ministry of Railways)

रेल्वे मंत्रालय ने रेल प्रशासन के लिए 'बोर्ड के डग की पद्धति (Board Type System) भ्रपनाई है। यह बोर्ड रेल मंत्री के अधीन कार्य करता है। रेल्वे

बोर्ड रेलों के संचालन और प्रवन्ध का कार्य करता है। रेलवे मंत्री अपने विभाग के कार्यों के लिए मगद के प्रति उत्तरदायी होता है। उसके परामर्शों के लिए रेलवे बोर्ड होता है जबकि अन्य विभागों में मन्त्रिय, उप-सचिव आदि होते हैं। बोर्ड का अध्यक्ष रेल मन्त्रालय के सचिव, के रूप में कार्य करता है। बोर्ड के सदस्यों के अनिश्चित एक वित्त कमिश्नर भी इसमें रखा गया है। बोर्ड का अध्यक्ष सम्पूर्ण रेल प्रशासन में ताल-मेल और सम्बन्ध स्थापित करने का कार्य करता है। बोर्ड के समस्त कार्यों के लिए यह मंत्री को परामर्श देता है। बोर्ड एक सम्मिश्रित इकाई के रूप में कार्य करता है और रेलों में सम्बन्धित सभी नीति विषयक प्रश्नों पर रेल मंत्री को परामर्श देता है।

भारतीय रेल मन्त्रालय के सम्बन्ध में यह एक विनिष्ट बात है कि इसका बजट केन्द्रीय सरकार के सामान्य बजट में विन्मुक्त अलग रहता है और इस विभाग में होने वाली घाय को भी सभी प्रकार के सरकारी बॉण्ड में धारण रगी जाती है। रेल मन्त्रालय प्रति वर्ष केन्द्रीय सरकार को अपनी घाय का निश्चित प्रतिपाद देता है। रेल विभाग को जो लाभ होगा है उसका उपयोग निम्न प्रकार में होता है—

- (1) सुरक्षित बॉण्ड की स्थापना,
- (2) पिगावट और टूट-पूट से बंधार होने वाले उपकरणों को बदलने के लिए बॉण्ड की स्थापना
- (3) रेलों तथा रेलों में उपलब्ध सावैजनिक् सुविधाओं में सुधार,
- (4) दरों में कमी आदि।

प्रशासन की सुविधा के लिए रेल प्रशासन को कई क्षेत्रों में बाँट दिया गया है, जो निम्न है—

- | | |
|--------------------|-------------------------|
| (1) उत्तरी रेलों, | (4) उत्तर-पूर्वी रेलवे, |
| (2) पूर्वी रेलों, | (5) मध्य रेलवे, |
| (3) पश्चिमी रेलवे, | (6) दक्षिण रेलवे। |

प्रत्येक क्षेत्र का एक जनरल मैनेजर होता है जो अपने क्षेत्र में रेल व्यवस्था के लिए बोर्ड के प्रति उत्तरदायी होता है।

भारत में रेल मंत्री को परिवहन विभाग भी दिया जाता है। परिवहन मन्त्रालय में निम्न कार्य होते हैं—

- (1) देश के बड़े बन्दरगाहों की प्रवन्ध व्यवस्था करना।
- (2) जहाजरानी और व्यापारिक जहाजी सेवा।
- (3) समुद्र में तलरों के स्थानों पर स्थित प्रवाण स्थलों की व्यवस्था करना।
- (4) पर्यटन की व्यवस्था करना।
- (5) परिवहन के विभिन्न माधमों में ताल-मेल की स्थापना करना आदि।

परिवाहन मंत्रालय के कार्यों का संचालन भी एक 'परिवहन बोर्ड' द्वारा होता है। एक स्थायी समिति भी होती है जो बोर्ड को परिवहन सम्बन्धी मामलों पर परामर्श देती है। इस समिति की महीने में एक बैठक अवश्य होती है।

ब्रिटेन में विभागीय संगठन

भारत तथा ब्रिटेन में विभागीय संगठन में कोई महत्त्वपूर्ण मौलिक अन्तर नहीं है। इसका कारण दोनों देशों की एक ही शासन-पद्धति है। दोनों देशों में ससदीय शासन व्यवस्था है। ब्रिटेन में भी विभाग के अध्यक्ष के पद पर राजनीतिक व्यक्ति आसीन होता है। इस राजनीतिक अध्यक्ष (मन्त्री) को सेक्रेटरी ऑफ स्टेट के नाम से पुकारा जाता है। इसकी सहायता के लिए एक और राजनीतिक अधिकारी होता है जिसे पॉलियामेन्टरी ऑफ़र सेक्रेटरी कहते हैं।

विभाग के राजनीतिक अध्यक्ष के नीचे विभाग का प्रशासकीय अध्यक्ष होता है, जिसे स्थायी सचिव कहा जाता है। यह पद स्थायी होता है। सचिव के कार्यों में सहायता के लिए एक स्टाई अवर सचिव की व्यवस्था की गई है। कार्यों की अधिकता के कारण आवश्यकतानुसार कभी-कभी उप-स्टाई अवर सचिव के नियुक्त करने की भी व्यवस्था है। इन अधिकारियों की सहायता के लिए सहायक अवर सचिव भी होते हैं। ये सहायक अवर सचिव विभागीय शाखाओं की देख-रेख करते हैं। भारत में इनके स्थान पर कार्य करने वाले अधिकारी को अनुभाग अधिकारी कहते हैं। सहायक अवर सचिव के नीचे सहायक सचिव होते हैं तथा उनके नीचे सहायक प्रिन्सिपल होते हैं।

ब्रिटेन में सचिवालय संगठन के नीचे निष्पादक या कार्यकारी संगठन होता है जिसके अध्यक्ष को निदेशक, निरीक्षक, सुपरिण्टेण्डेंट आदि नामों से पुकारा जाता है। कार्यपालिका के नीचे क्षेत्रीय स्थायें होती हैं जो सम्पूर्ण देश में फैली हुई होती हैं।

उपरोक्त समानताओं के होते हुए भी दोनों देशों के विभागीय संगठन में एक महत्त्वपूर्ण अन्तर पाया जाता है वह यह है कि ब्रिटेन में भारत की तरह सचिवालय तथा कार्यपालिका का संगठन के एक-दूसरे से पूर्ण पृथक् नहीं किया गया है। वास्तव में, कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य वहाँ सचिवालय के संगठन के ढाँचे में ही सम्पादित होते हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका में विभागीय संगठन

संयुक्त राज्य अमेरिका में विभागीय संगठन भारत तथा ब्रिटेन से भिन्न है। भारत तथा ब्रिटेन में विभागीय संगठन के ऊपरी मजिल पर राजनीति अध्यक्ष (मन्त्री) होता है। उसके नीचे राजनीतिक तत्त्व नहीं होते। स० रा० अमेरिका में विभागीय संगठन की दूसरी तथा तीसरी मजिलो पर भी राजनीतिक तत्त्व पाये जाते हैं। स.रा अमेरिका में कार्यपालिका संगठन का अध्यक्ष राष्ट्रपति होता है। उसके नीचे दस विभाग होते हैं। दसों प्रशासकीय विभाग राष्ट्रपति की सूर्य से प्रकाशित रहते हैं।

एन विभागों के अध्यक्षों को सचिव कहा जाता है। विभाग में नीति-निर्धारण का कार्य सचिव (मंत्री) करता है। सचिव अपने कार्यों के लिए कांग्रेस (American Parliament) के प्रति उत्तरदायी नहीं होता, यद्यपि वह राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होता है। राष्ट्रपति व सचिवों के बीच का सम्बन्ध संसदीय व्यवस्था में प्रधानमंत्री व मंत्रियों के सम्बन्ध से भिन्न होता है। संसदीय व्यवस्था में प्रधानमंत्री समकक्षों में प्रथम (First among equal) होता है। उसे अपने मंत्रियों को साथ लेकर चलना पड़ता है। इसके विपरीत म० रा० अमेरिका में सचिव राष्ट्रपति के एक प्रचार से गलाहकार व नौकर है। राष्ट्रपति की इच्छा तक वे अपने पद पर बने रहते हैं। अपने विभागों की नीतियों का निर्माण वे राष्ट्रपति की इच्छानुसार करते हैं। सचिव की सहायता, अवर सचिव, सहायक सचिव तथा अन्य सहायक भी होते हैं। इनके पतिरिक्त विशेष सहायकों की भी व्यवस्था होती है। विभागीय संगठन के इस स्तर तक सभी नियुक्तियाँ राजनीतिक आधार पर होती हैं। ये सभी राजनीतिक नेता होते हैं और इनकी नियुक्ति साधारणतया राष्ट्रपति द्वारा अपने दल के योग्य और अनुभवी व्यक्तियों में से की जाती है।

म० रा० अमेरिका में सहायक सचिव के नीचे व्यूरो होते हैं, जिसका अध्यक्ष निदेशक कहलाता है। इस अध्यक्ष को प्रशासनिक अथवा आधुनिक भी कहते हैं। इस अध्यक्ष तथा इसके नीचे के कर्मचारियों की नियुक्ति राजनीतिक आधार पर न होकर प्रतियोगिता के आधार पर नोक सेवा आयोग के द्वारा की जाती है।

परिदोषयोगी प्रश्न

1. विभागीय संगठन के विभिन्न आधारों का वर्णन करते हुए उनके गुण-दोषों का वर्णन कीजिए।

What are the various basis of Departmental Organisation. Describe their merits and demerits.

2. भारत में विभागीय संगठन की व्याख्या करते हुए इंग्लैण्ड तथा म० रा० अमेरिका में विभागीय संगठन से तुलना कीजिए।

Describe the Departmental Organisation in India and compare it with that of Departmental Organisation in U.K. and U.S.A.

3. भारत में प्रतिरक्षा मंत्रालय या वित्त मंत्रालय के संगठन कार्यों तथा प्रशासन की आलोचनात्मक व्याख्या कीजिए।

How is the Ministry of Defence or Ministry of Finance is organised, administered, and controlled in India? Give a critical appraisal of the functions it performs

4. कार्य के आधार पर विभागीय संगठन की प्रणाली के गुण-दोषों का वर्णन कीजिए।

Discuss the merits and defects of a department organised on the basis of a 'Function'

5. विभागीय संगठन में प्रशासनिक अध्यक्ष की भूमिका का वर्णन कीजिए। एकल और बहुल अध्यक्ष व्यवस्था के गुण-दोषों का वर्णन कीजिए।

Describe the role of Administrative Head in Departmental Organisation. Discuss the merits and demerits of Single and Plural Headship.

6. भारत में केन्द्रीय स्तर वित्तीय एक मर्यादित विभाग के संगठन तथा कार्य का वर्णन कीजिए। क्या आप इसके सुधार का कोई सुझाव प्रस्तुत कर सकते हैं ?

Describe the structure and working of a major department of Government at union level in India. Can you give suggestions for improvement ?



पदाधिकारियों की समस्या

(THE PROBLEM OF PERSONNEL)

पदाधिकारियों में हमारा अर्थ उम व्यक्ति समूह से है जिसके सदस्य लोक-सेवाओं में कार्य करते हैं। एक अर्थनिक कर्मचारी लोक कर्मचारी है। पदाधिकारियों की गरीब बगोटी यह है कि वह अपने कार्यों के लिए किसी मर्यादी कर्मचारी के प्रति उत्सुकतायी है या नहीं। अर्थनिक सेवा शब्द का विकास भी सैनिक तथा पुनिम सेवाओं के माध्यम हुआ है। पुनिम और सेवा का कार्य आन्तरिक तथा बाह्य सुरक्षा की व्यवस्था करना है जबकि अर्थनिक सेवाओं के कर्मचारियों का कार्य अर्थनिक तथा प्राबधिक (Technical) प्रकार का है। दूसरे शब्दों में अर्थनिक कर्मचारी वह है जिसका कार्य गण्ट के कानून को लागू करना है। फाइनेर (Finer) ने अर्थनिक सेवाओं की परिभाषा करते हुए कहा है कि "यह सेवा स्थायी, वैतनिक तथा कार्य-कुशल अधिकारियों का समूह है।"

लोक-प्रशासन के अन्तर्गत अन्य सभी समस्याओं से पदाधिकारियों के समकल की समस्या अधिक जटिल एवं महत्वपूर्ण है। इसका कारण यह है कि नीतियों, नियमों तथा उप-नियमों को प्रभावित करने का कार्य पदाधिकारियों के द्वारा सम्पादित किया जाता है। लोक-प्रशासन की सफलता का आधार स्थायी कर्मचारी ही होते हैं। राज्य का संगठन बिनना ही वैतनिक क्यों न हो तथा उमकी नीति बिननी ही अच्छी क्यों न हो, परन्तु प्रशासन में कुशलता नहीं आ सकती जब तक कि उममें कार्य करने वाले कर्मचारी तथा अधिकारी कार्यकुशल तथा योग्य न हों। पदाधिकारियों की मर्यादा, ईमानदारी, कार्यकुशलता एवं योग्यता पर ही लोक-प्रशासन की सफलता आशान्वित है और यह सब कुछ उमी स्थिति में प्राप्त की जा सकती है जबकि इन पदाधिकारियों की नियुक्ति, स्वस्थ एवं बर्न्यागणकारी निदानों पर आशान्वित हो। पदाधिकारी अपनी सम्पूर्ण योग्यता से सभी कार्य करेंगे जब उनको नोकरी में स्थायित्व व सुविधा प्राप्त हो। यदि प्रशासन में सभी कर्मचारी अनुकूल, अनुशासनीय, पतिम और अष्ट हो गो प्रशासन अधिक समय तक संचालित नहीं रह सकता। इससे विपरीत यदि कर्मचारी कुशल, अनुभवी, परिश्रमी और ईमानदार हैं तो कार्यपालिका की अनेक कृटियों को दिखाने हुए भी प्रशासन अपना कार्य मनी प्रकार जारी रख सकता है। भारत के प्रसिद्ध कूटनीतिज्ञ श्रीदिल्ल ने भी

प्रशासन में योग्य, कुशल और ईमानदार कर्मचारियों को नियुक्त करने पर विशेष बल दिया है। यहाँ हम पहले सिविल सेवा के इतिहास व कार्यों का वर्णन करेंगे, तत्पश्चात् उसके संगठन की समस्या का विस्तार में वर्णन दिया जायेगा।

लोक या असेैनिक सेवाओं का इतिहास

(History of Civil Services)

लोक-सेवाएँ कोई नई वस्तु नहीं है। इसका इतिहास काफी पुराना है। रोम के केन्द्रित प्रशासन की स्थापना के बहुत पूर्व भी पूर्वी देशों, जैसे भारत, चीन तथा मिस्र (पश्चिमी एशिया) में संगठित तथा व्यवस्थित लोक सेवाओं का अस्तित्व था। पश्चिमी राज्यों में रोमन साम्राज्य प्रथम था जिसमें असेैनिक सेवाओं की उत्पत्ति तथा विकास हुआ। रोमन कुशल प्रशासक हुए हैं और उनके दार्शनिकों ने भी बहुधा प्रशासनिक समस्याओं और प्रश्नों पर गम्भीरतापूर्वक मनन किया और लोक-सेवाओं को प्रोत्साहित किया। रोमन साम्राज्य के अलावा पश्चिमी राष्ट्रों ने प्रशासन को व्यवस्थित व संगठित रूप देने के प्रति विशेष रूचि नहीं ली। इतना ही नहीं, ग्रीक राज्यों में भी इसका विकास नहीं हुआ यद्यपि वहाँ पर काफी राजनीतिक जागृति थी।

लेकिन रोमन साम्राज्य के नष्ट होने के साथ-साथ यह प्रथा भी समाप्त हो गई। रोमन साम्राज्य छोटे-छोटे राज्यों और जागीरों में बँट गया और व्यवस्था एवं कुशलता के स्थान पर अव्यवस्था और गड़बड़ी फैल गई। इस प्रकार जागीरदारी प्रथा ने एक प्रकार में राज्य का अन्त कर दिया और कुछ समय के लिए 'लोक-सेवा' व्यवस्था का लोप हो गया। परन्तु चर्चों (गिरजाघरों) में यह परम्परा एक दूसरे रूप में जीवित रही। सत्य तो यह है कि मध्यकालीन यूरोप में चर्च-व्यवस्था के अन्तर्गत ही एक संगठित और व्यवस्थित अधिकारी-राज्य प्रणाली का विकास हुआ और यह चर्च व्यवस्था कालान्तर में इतनी शक्तिशाली हो गई कि यह आशंका होने लगी कि 'धार्मिक व्यवस्था' कही प्रशासन और सरकार के संचालन में हस्तक्षेप न करने लगे। इसी बीच जागीरों का शून्यः शून्यः अन्त हो गया और यूरोप के क्षितिज पर कई नये राज्यों का उदय हुआ। इस समय तक धर्माधिकारियों का राज्य के कार्यों में हस्तक्षेप बढ चुका था और यह हस्तक्षेप धीरे धीरे असहनीय हो गया था। यूरोप के बहुत से देशों ने इस धार्मिक हस्तक्षेप के विरुद्ध, पुनरुत्थान काल तथा धर्म सुधार आन्दोलनों के परिणामस्वरूप इस दिशा में प्रगति हुई। राष्ट्रीय राज्यों का विकास हुआ। इटली, जर्मनी, स्विटजरलैंड, न्यूजीलैंड आदि ऐसे देश थे। इन नवीन राष्ट्रीय राज्यों ने अपनी स्थिति को सुदृढ करने के लिए सरकारी कर्मचारियों की सख्या बढा दी। अपनी सुरक्षा के लिए इन राज्यों ने बड़े-बड़े सैनिक संगठन की स्थापना की। उसके लिए धन की आवश्यकता पड़ी और धन को एकत्रित करने के

लिए शासकों को ऐसे प्रभावशाली, व्यापक और विस्तृत संगठन का निर्माण करना पड़ा, जो सेवा पर होने वाले व्यय के लिए अधिक से अधिक पत्र जुटा सके। यह बेयम संगठित सोव या धर्मनिरपेक्ष सेवाओं से ही सम्भव था। जैसे-जैसे राज्य के कार्य-क्षेत्र और उत्तरदायित्व का विस्तार होता गया, सोव-सेवाओं का भी विस्तार होता गया। फिर भी धर्मनिरपेक्ष प्रशासनिक सेवाओं का विकास संगठित रूप में 17वीं शताब्दी के बाद ही माना जाना चाहिए। इस समय तक 'राष्ट्रीय राजतन्त्रों' की स्थापना हो चुकी थी। फ्रांस में रिचलू और हेनरी तृतीय, इंग्लैंड में एलिजाबेथ और 'ग्रेट-इंजिनेर' ने राज्य के अस्तित्व और कार्य-क्षेत्रों, पक्षों और स्थायी सरकारी अधिकारियों के सम्बन्ध में एक नवीन और आधारभूत सिद्धान्त की व्याख्या की। उनके शासन काल में राज्य के कार्य-क्षेत्रों का विस्तार हुआ और प्रशासन की एक व्यवस्थित और स्पष्ट रूप-रेखा उभरने लगी। इतने पर भी ये प्राथमिक 'सोव-सेवा' के जन्म-दाता नहीं हैं, क्योंकि इस समय की सोव-सेवाओं में भी मार्गदर्शक हित के स्थान पर सामक के प्रति निजी निष्ठा और स्वामी-भक्ति की भावना को ही विशेष महत्त्व प्राप्त रहा।

प्राथमिक धर्मनिरपेक्ष सेवाओं की विशेषताएँ (Features of Modern Civil Service)

प्राथमिक युग में धर्मनिरपेक्ष सेवा का महत्त्व दिन-प्रति-दिन बढ़ता जा रहा है। राज्य के शासन और कार्यों में अग्रगण्य वृद्धि होने के साथ धर्मनिरपेक्ष सेवा का महत्त्व भी बढ़ता जा रहा है। उनकी निम्न विशेषताएँ हैं—

(1) पद-सोपान (Hierarchy):—सोव या धर्मनिरपेक्ष सेवाओं का संगठन पद-सोपान के सिद्धान्त के आधार पर किया जाता है। इसमें सेवाओं में संगठन और अनुशासन उत्पन्न किया जाता है। इसमें प्रत्येक कर्मचारी को यह पता होता है कि वह किसके प्रति उत्तरदायी है। शक्ति का प्रभु ऊपर में नीचे तक चलता रहता है और प्रशासन में संगठन मजबूत बना रहता है।

(2) तटस्थता (Neutrality):—सिविल सेवाओं की यह एक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण विशेषता है। तटस्थता का अर्थ है कि उन्हें राजनीति के साथ धरने को नहीं जोड़ना चाहिए। प्रशासन में राजनीतिक दल धरिये होते हैं। यदि किसी दल की सरकार बने, उन्हें उनकी नीतियों, और कार्य-क्षेत्रों को उत्साह और कर्तव्य-व्यवस्था के साथ लागू करना चाहिए। इसके साथ ही गैर-निष्ठा की धरना बरिब ऊँचा रहना चाहिए और उनमें नाम या नाम बमाने की भावना नहीं धरनी चाहिए।

(3) निष्पक्षता (Impartiality):—सिविल सेवा के सदस्यों में निष्पक्षता होना धरिये है। उनका कार्य है कानून और नीतियों को ईमानदारी से लागू करना। समाज के किसी भी धर्य के प्रति किसी भी प्रकार का पक्षपात धरिये धरिना

अपने उत्तरदायित्वों को पूरा करना है। उनके लिए समाज के सभी व्यक्ति समान होने चाहिए।

(4) व्यावसायिक (Professionals) — यह सिविल सेवा का आधारभूत मध्यम है। सिविल सेवा ऐसे अधिकारियों का एक व्यावसायिक वर्ग है जो कि प्रशिक्षण प्राप्त, कुशल, स्थायी तथा चतुर्ज्ञ हो रहे हैं। सरकारी सेवा करना इन व्यक्तियों का पेशा बन जाता है। प्रशासन में इनको कई प्रकार के कार्य करने होते हैं, अतः सामान्य दक्षता आवश्यक होती है। उन्हें अपने कार्य के लिए दत्त दिया जाता है। प्रशासन का कार्य करना ही उनका पूर्णकालीन (Full time) व्यवसाय है।

(5) अनामता (Anonymity) — सिविल सेवा में अनामता की भावना आवश्यक है। प्रजातन्त्र में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका देश के लिए नीतियाँ, योजनाएँ तथा कानून बनाती है। इनके निर्माण में सिविल सेवकों की भूमिका महत्वपूर्ण होती है। मंत्री जिन कार्यों को करता है, जिन नीतियों का निर्माण करता है, जिन योजनाओं को बनाता है उनमें सिविल सेवकों की परामर्श लेना है। सिविल सेवक ही उनके लिए घाँड़े व सूचनाएँ एकत्रित करता है। उनके परामर्श से ही मंत्री अपने उत्तरदायित्वों का निर्वाह करता है। मंत्री सभी कार्यों में दक्ष नहीं होता, जबकि सिविल सेवा के सदस्य अपने कार्य में दक्ष और योग्य होने हैं ? इतने पर भी उन्हें नाम कमाने की भावना से कार्य नहीं करना चाहिए।

(6) सार्वजनिक हित (Public Interest). — सिविल सेवकों की एक और यह विशेषता है कि उनमें सेवा-भाव होना चाहिए। उनका उत्तरदायित्व जन-वत्याण करना है। उनका दृष्टिकोण सकुचित नहीं होना चाहिए। सिविल सेवा के लोग व्यक्तिगत लाभ से प्रेरित नहीं होने चाहिए। उनमें महम और अफसर की भावना नहीं होनी चाहिए।

(7) जन प्रतिनिधियों के प्रति उत्तरदायी (Responsible to Public Representative) — सिविल सेवा में उत्तरदायित्व की भावना होनी जरूरी है। साधारणतया प्रत्यक्ष रूप से सिविल सेवक अने ही व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी न हो, परन्तु व्यवस्थापिका मंत्रियों के माध्यम से सिविल सेवा को नियन्त्रित रखते हैं। व्यवस्थापिका (Legislature) के सदस्य प्रशासन पर प्रश्न पूछ सकते हैं, पूरक प्रश्न तथा कामरोको प्रस्ताव रख सकते हैं। इससे प्रशासन चौकन्ना रहना है, साथ ही उत्तरदायी भी।

(8) सिविल सेवा जीवन-वृत्ति के रूप में (Civil Services as Career). — सिविल सेवक सरकारी सेवा को एक स्थायी जीवन-वृत्ति के रूप में अपनाते हैं। सेवा शाल में उनके लिए पर्याप्त परोन्नति के अवसर रहते हैं। उनको अनेक सुविधाएँ दी जाती हैं, जिनसे योग्य व्यक्ति सिविल सेवा में आकृष्ट हो सकें और प्रशासन कुशल बनाया जा सकें।

प्राधुनिक सिविल सेवा की विद्यमानताओं का उल्लेख करते हुए एल० ई० फाइवर (S. E. Fawcett) ने अपनी पुस्तक 'A Primer of Public Administration' में लिखा है कि 'सिविल सेवा' का अस्तित्व सामोपायन के लिए नहीं होता। अतः इससे मध्यम की प्रेरणा, अन्तिम आश्रय के रूप में, वेतन प्राप्त करने की होती है, जो किम उठा कर अधिक धन कमाने की नहीं। दूसरे सिविल सेवा सार्वजनिक होती है। अतः उसके कार्यों की दृष्ट तथा मूखम जाँच की जाती है और वे सम्बोधित भी विधि या मरने हैं। इसमें पुनः इसकी सौन्दरीयता व तत्परता सीमित हो जाती है। तीसरे, सिविल सेवकों तथा उनके परिवारों की निरन्तर समद (Parliament) की आलोचनाओं का सामना करना होता है। इनमें उन्हें अक्सर के प्रति सतर्क एवं सश्रद्ध रहने के लिए प्रोत्साहन मिलता है। अन्ततः उनकी सेवाएँ व्यापक होती हैं। यह स्थिति इसको इग बात के लिए बाध्य करती है कि यह अपने स्टाफ और सम्बन्धों की ओर विशेष ध्यान दे तथा उनमें पारस्परिक प्रेम के अभाव अथवा विवाद को दूर करने के लिए सेवा की क्वालिटी (Quality) के सम्भावित अर्थ पर व्यवहार की समानता उत्पन्न करे।

सिविल सेवा के कार्य

(Functions of Civil Service)

सिडे रूप में सिविल सेवा के मध्यम कार्यपालिका द्वारा निर्मित तथा व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृत कार्यों को लागू करने का कार्य करते हैं। इसके प्रतिष्ठित कार्यपालिका के सदस्यों को परामर्श देने हैं। उनके लिए सूचनाएँ तथा आँकड़े एकत्रित करने हैं। इस प्रकार उनके उत्तरदायित्वों को पूरा करने में सहायता व सहयोग देने हैं। इसके अतिरिक्त भी सिविल सेवा के सदस्यों को और भी अनेक कार्य करने पड़ते हैं। मुख्य रूप से वे निम्न कार्य करते हैं—

(1) परामर्श (Advice)— सिविल सेवा के कर्मचारियों का सबसे उत्तरदायित्वपूर्ण कार्य राजनीतिक कार्यपालिका के सदस्यों को परामर्श देना है। इन्हीं परामर्शों के आधार पर सामान्य नीतियों का निर्माण होता है। हालांकि राजनीतिक कार्यपालिका के सदस्यों (मंत्रियों) को जनता की कठिनाइयों और आवश्यकताओं का अनुभव होता है, तथापि यह निर्विवाद सत्य है कि उनका इन समस्याओं और कठिनाइयों के प्रति विस्तृत ज्ञान सीधे और गहरा नहीं होता जितना कि सिविल सेवा के कर्मचारियों का होता है। इसका मूल कारण यह है कि वे सेवी-वर्ग के लोग एक लम्बे समय तक प्रशासन के मामलों घाने वाली कठिनाइयों का समाधान ढूँढते रहते हैं। इसमें उनकी सूक्ष्म-दृष्टि और अनुभव बढता है। यही कारण है कि मन्त्री को अधिकांशतः उनकी परामर्श पर निर्भर रहना होता है। ये ही मन्त्रियों के लिए सूचनाएँ एवं आँकड़े एकत्रित करने हैं जिनके आधार पर नीतियों का निर्माण किया जाता है। रेस्जेम्पोर (R. Massy Moor) ने तो यही तक कहा है कि अनुभव शून्य मन्त्री एक निर्जीव मन्त्री के समान सिविल सेवकों के वतावे हुए स्थान पर चुपचाप हस्ताक्षर

कर देते हैं। लेकिन यह विचार अतिशयोक्तिपूर्ण है। इतन पर भी यह बात सत्य है कि राजनीतिक कार्यपालिका सामान्य नीतियों के निर्माण में बहुत हद तक अपने कर्मचारियों के परामर्श पर निर्भर करती है क्योंकि जनता के सम्बन्ध में उनका अनुभव व्यापक और लम्बा होता है। इस प्रकार कार्यपालिका को परामर्श देना उनका प्रमुख कार्य है। सर जोसुआ स्टेम्प ने इस सम्बन्ध में कहा है—“मुझे पूरा विश्वास है कि नवीन समाज में—समाज को प्रत्येक स्थिति में अपने सुभाव तथा परामर्श देकर सिविल सेवा उसकी उन्नति का मुख्य साधन बनेगी।” (“I am fully confident that the official must be the mainspring of the new Society, suggesting, promoting and advising at every stage.”)

(2) कार्य-क्रम नियोजन (Programme Planning):—यद्यपि प्राशासनिक और अन्य क्षेत्रों में नीति का निर्माण तथा आयोजन कार्य राजनीतिक कार्यपालिका के द्वारा सम्पादित किया जाता है तथा नीति के निर्धारण में प्रशासकीय अधिकारी भी अपने विस्तृत प्रशासकीय अनुभव तथा योग्यता के कारण पर्याप्त प्रभाव डालते हैं। क्योंकि नीति के त्रियान्वयन से उन्हीं का सम्बन्ध होता है तथा वे नीति के निर्माण में आवश्यक सूचनाएँ, तथ्य तथा अंकड़े उपलब्ध कराते हैं। सिविल सेवा के कर्मचारियों को अपने विवेक व योग्यता का परिचय देने के अक्सर ‘प्रत्यायोजित विधान निर्माण’ (Delegated Legislation) के क्षेत्र में प्राप्त होते हैं। इतना ही नहीं सिविल सेवा के अधिकारी यदि आवश्यक समझे तो प्रस्तुत योजना या त्रियान्वयन में की विधि के सम्बन्ध में आवश्यक सशोधन या परिवर्तन भी प्रस्तुत कर सकते हैं।

(१) उत्पादन (Production)—आज की बढ़ती हुई मानवीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए प्रशासन अनेक उत्पादन व निर्माण कार्य में सलग्न रहता है जैसे सड़क तथा भवनों का निर्माण, आवागमन के साधनों में वृद्धि करना, मिचार्ड की व्यवस्था, आदि। उत्पादन की मात्रा सिविल सेवा के कर्मचारियों की कार्य कुशलता का माप-दण्ड है। यदि प्रशासन जनता का अधिक सुविधाएँ तथा उत्पादन सुलभ कराता है तो लोग उसकी प्रशंसा करते हैं अन्यथा आलोचना। उत्पादन किसी भी क्षेत्र में हो सकता है जैसे यदि पुलिस आन्तरिक व्यवस्था और व्यक्ति सुरक्षा करने के उत्तरदायित्व को पूरा करता है तो उसकी प्रशंसा होती है। इसी प्रकार यातायात के साधनों में वृद्धि से जनता की सुविधाएँ बढ़ती हैं तो जनता सम्बन्धित कर्मचारियों की सराहना करती है—ये सभी उत्पादन कार्य हैं। सिविल सेवा का यह वर्तमान है कि वे जन-कल्याण में वृद्धि करें।

उपर्युक्त कार्यों के अतिरिक्त सिविल सेवा के अधिकारियों को अनेक कार्य करने होते हैं। वस्तुतः प्रशासन के महत्त्व के बढ़ जाने का कारण राज्य के महत्त्व का बढ़ जाना है। आधुनिक राज्य लोक-कल्याणकारी राज्य बन गये हैं, परिणामस्वरूप उनके कार्यों में अत्यधिक वृद्धि हो गई है। इन कार्यों का सम्पादन सिविल सेवा के

कर्मचारियों के द्वारा किया जाता है। वास्तव में सरकार की सफलता तथा असफलता कर्मचारियों पर निर्भर करती है। सरकार अस्थी से अस्थी योजना या कानून का निर्माण कर दे लेकिन उसके पास अच्छे, योग्य और ईमानदार सेवक नहीं हैं तो उनका कोई लाभ नहीं हो सकता। इसके विपरीत यदि नीतियाँ या कानून सराबरी ही हों तो भी योग्य और अनुभवी कर्मचारियों के हाथ में आने से एक बार अच्छे बन जायेंगे। हमने समय तक प्रासांगिक कार्यों का अनुभव प्राप्त करके कर्मचारी अपने कार्य में योग्य और दक्ष हो जाते हैं। अपने इन्हीं गुणों के आधार पर वे राजनीतिक कार्यपालिका का परामर्श देते हैं और उनका परामर्श अपिमानित स्वीकार की जाती है। मन्त्री अपने कार्यों व उत्तरदायित्वों के लिए निश्चित सेवकों पर निर्भर करते हैं। उनकी ही सूचनाओं, धारणाओं और तथ्यों पर नीतियों का निर्माण होता है। विविध सेवा के प्रशासकीय विवेचना करते हुए रैम्सीमोर (Ramsay Muir) ने तो यहाँ तक कहा है कि—“सर्वदा स्थायी निश्चित सेवा के कर्मचारियों के हाथ में एक दिव्यता है।” (Parliament is a tool in the hands of permanent Civil Service.)

पदाधिकारियों के विभिन्न स्वरूप (Different Kinds of Personnel)

सोव-प्रशासन की समुचित रूप में संचालन करने के लिए पदाधिकारियों का संगठन विभिन्न प्रकार का होना चाहिए—यह एक महत्वपूर्ण समस्या है। पदाधिकारियों के संगठन की आवश्यकता विभिन्न-विभिन्न देशों में विभिन्न-विभिन्न है। प्रत्येक देश अपनी परम्परा और अपनी आवश्यकता के अनुकूल विभिन्न-विभिन्न सिद्धान्तों को अपनाते रहे हैं। पदाधिकारियों के सम्बन्ध में तीन प्रमुख तथा प्रसिद्ध पद्धतियाँ रही हैं—(1) नौकरशाही पद्धति, (2) कुलीनतन्त्रात्मक पद्धति, (3) सोवतन्त्रात्मक पद्धति। इनके प्रतिरूप भी कुछ पद्धतियाँ हैं जैसे योग्यता पद्धति, मूड-गमोट पद्धति आदि। नीचे सभी पद्धतियों का विस्तार में वर्णन किया जा रहा है।

(1) नौकरशाही पद्धति (Bureaucracy)

नौकरशाही को फ्रेंच में ब्यूरोक्रैसी (Bureaucracy) कहते हैं। यह फ्रान्सीसी भाषा के शब्द 'ब्यूरो' (Bureau) से बना है, जिसका अर्थ है—लिफाई की मेज या बेरक। व्यवहारिक भाषा में इसका अर्थ होता है 'मेज बुर्जा' यानि कार्यालय का कामना या बेस सरदार। इस आधार पर नौकरशाही को पदाधिकारियों की सरकार कहा गया है। नौकरशाही उस पद्धति को कहते हैं जिसके अन्तर्गत सरकारी कार्यों का संचालन एवं निदेशन उन व्यक्तियों के हाथों में होता है जो जन्म-हित से दूर विशेष प्रशिक्षण प्राप्त, कानूनों का अध्याय करने वाले तथा अपने व्यक्तिगत विचारों एवं भावनाओं से उत्पन्न सफलताएँ प्राप्त अपनी कानूनी सीमा में कार्य करते

है। यह वह व्यवस्था है जिसमें कार्यों में देरी होती है, ये कारगज छोड़े दीड़ाने में विस्वास रखते हैं। इसमें रहम और मितव्ययिता का कोई स्थान नहीं। इस प्रकार यह शब्द सोव-प्रशासन में काफी बदनाम तथा तिरस्कृत शब्द है और प्रायः सोव्हा-चारिता, अपथ्य, कार्यालय की कार्यवाही और तानाशाही के लिए प्रयुक्त किया जाता है।

एनसाइक्लोपीडिया ब्रिटैनिका (Encyclopaedia Britannica) के अनुसार नोकरशाही का अर्थ—“यूरो या विभागों में प्रशासकीय शक्ति का केन्द्रित होना तथा राज्य के हस्तक्षेप की परिधि से बाहर के विषयों में भी अधिकारियों का अनुचित हस्तक्षेप व्यक्त करता है।”

जॉर्ज बर्नार्ड शॉ (G. B. Shaw) ने नोकरशाही की निन्दा करते हुए लिखा है—“सत्ता के उपासक उच्च अधिकारियों की सामन्तशाही का दूसरा नाम नोकरशाही है।”

एफ० एम० मार्क्स (F. M. Marx) के अनुसार—“विकृति तथा परिहास के कारण नोकरशाही शब्द का अर्थ घपला, मनमानी, अतिव्यय, हस्तक्षेप तथा वर्गीकरण माना जाने लगा है।”

डॉ० जॉर्जस के अनुसार—“तानाशाही एक व्यक्ति का शासन है और नोकरशाही नियमों का शासन है, पहले का उद्देश्य कार्य को करना है जबकि दूसरे का उद्देश्य कार्य को व्यवस्थित करना है।”

मैक्स वेबर (Max Weber) ने नोकरशाही का वर्णन करते हुए लिखा है कि—“यह एक प्रकार का प्रशासकीय संगठन है जिसमें विशेष योग्यता, निष्पक्षता तथा मनुष्यता का अभाव आदि संशय पाये जाते हैं।” (“A system of administration characterised by expertness impartiality and the absence of humanity”)

इसी प्रकार लास्की (Laski) के अनुसार—“नोकरशाही शब्द साधारण रूप से उम शासन पद्धति के लिए प्रयोग किया जाता है जिसमें नियन्त्रण कर्मचारियों के हाथ में हो और उनकी शक्ति साधारण नागरिकों पर शासन करती हो।” (“A system, the control of which is so completely in the hands of officials that their power jeopardise the liberties of ordinary citizens.”)

बिन्टले तथा स्टोल ने नोकरशाही की परिभाषा देते हुए लिखा है—“यह एक ऐसा पद-सोपानोप प्रशासनिक ढांचा है जहाँ पर प्रत्येक कर्मचारी मशीन के डटे की तरह पिट हो। इस संगठन में अयत्न के लिए कुछ नहीं रहता। समस्त महत्त्वपूर्ण सम्बन्धों को पूर्वतः ही परिभाषित कर लिया जाता है तथा अधिकारों के पिरामिडों

को उचित रूप में उत्तरदायी स्तर के अनुसार विभाजित कर दिया जाता है। इसलिए जिगम नौकरशाही सर्वोच्च है वही एक बुद्धिमत्ता है।"

विस्सन महोदय (Wilson) का मत है कि—“प्रधाने ध्यायक रूप में नौकरशाही का प्रयोग उभ पदाधिकारी पदों का वर्णन करने के लिए किया जाता है, जहाँ की पदाधिकारियों का वर्गीकरण उभ प्रशासकीय व्यवस्था में किया जाता है, जिगकी रचना उप-विभागों, सम्भागों, व्यूरो, विभागों आदि के पद-नोपान के क्रम में की जाती है।”

समुचित अर्थ में नौकरशाही शब्द का प्रयोग के बारे में बनाने हुए विस्सन महोदय ने आगे लिखा है कि—“उभ दृष्टि में नौकरशाही का अर्थ एक ऐसी पदलि में है, जहाँ नौकर-संघारियों का एक निश्चित पद-नोपान के क्रम में संगठित किया गया हो और जो प्रशासकीय कार्यजनिक नियन्त्रण के क्षेत्र में बाहर हो।”

विस्सन महोदय के मत के अनुसार यह अर्थ निश्चयता है कि नौकरशाही एक ऐसी शासन-व्यवस्था को कहा जाता है, जिगम कुछ विशेष योग्यता वाले सरकारी कर्मचारी संगठित रूप में प्रशासन का संचालन करते हैं।

नौकरशाही शब्द का प्रयोग कई रूपों में किया जाता है। एफ०एम० मार्क्स (F M Marx) के अनुसार यह शब्द मुख्य रूप में चार अर्थों में प्रयुक्त होता है। जो निम्नलिखित हैं—

(1) नौकरशाही एक विशेष प्रकार के संगठन के रूप में—अधिक स्पष्ट रूप में नौकरशाही नौकर-प्रशासन के संचालन के लिए एक सामान्य रूप-रेखा है। विषय में इसी अर्थ में इसका प्रयोग किया है। उसके अनुसार—“नौकरशाही का अर्थ तथा धनियों का एक विशेष प्रकार का व्यवस्थित संगठन है जो सामूहिक प्रयत्न में उद्देश्यों को गवने अधिक प्रभावशाली रूप में प्राप्त कर सकता है।” ग्लैड्डन (E. N. Gladden) ने भी नौकरशाही को इसी रूप में परिभाषित किया है। उनके अनुसार “यह एक ऐसी विनियमित प्रशासकीय प्रणाली या तन्त्र है जो अन्तर्सम्बन्धीय पदों की शृङ्खला के रूप में संगठित होती है।” जर्मनी के प्रसिद्ध समाजशास्त्री तथा नौकरशाही का विस्तृत विश्लेषण करने का प्रयास करने वाले प्रथम यूरोपीय विचारक मैक्स वेबर ने नौकरशाही संगठन की कुछ विशेषताएँ बताई हैं जिनमें मुख्य निम्न हैं—

- (1) संगठन के प्रत्येक सदस्य को कुछ विशेष कार्य सौंपे जाते हैं।
- (2) इनमें शक्ति का विभाजन कर दिया जाता है, जिगमें प्रत्येक सदस्य अपने उत्तरदायित्वों, जो कि उभे सौंपे गये हैं, पूरा कर सके।
- (3) इन कार्यों का नियमित रूप में पालन करने के लिए उचित प्रवृत्त किया जाता है।
- (4) संगठन की रचना पद-नोपान के आधार पर की जाती है।
- (5) निश्चित उद्देश्यों को अधिक महत्व दिया जाता है।

(6) सभ्यता के लेनदेन पर नियन्त्रण रखने के लिए नियमों की रचना की जाती है।

(7) कर्मचारियों की भर्तियों तथा उनके विशिष्ट प्रशिक्षण की व्यवस्था होती है।

(2) नौकरशाही सभ्यता के अच्छे प्रबंध में बाधक एक व्याधि के रूप में—

नौकरशाही प्रशासन का बदनाम नाम है। यह यह कई दुर्गुणों और कठिनाइयों का प्रतीक है। इस शब्द में कोई न कोई बुराई छिपकी रहती है। जॉन ए० लीग ने इसके दोष बताने हुए लिखा है कि—“विद्वत् तथा परिहास के कारण नौकरशाही शब्द का अर्थ घपला, मनमानी, प्रतिव्यय, हस्तक्षेप तथा वर्गीकरण माना जाने लगा है।” प्रो० लास्की (Laski) ने नौकरशाही की विशेषताओं का वर्णन करते हुए लिखा है कि—“इसमें प्रशासन में दैनिक कार्यों पर बल दिया जाता है, निर्णय करने में पर्याप्त देरी की जाती है और नवीन प्रयोगों को हाथ में लेने में इन्कार कर दिया जाता है।” इस प्रकार कठोरता, यन्त्रवत्, अमानुषिक, औपधा-रिक्ता तथा आत्म रहित दृष्टिकोण नौकरशाही के लक्षण हैं। और ये सभी लक्षण सभ्यता के अच्छे प्रबंध में बाधक माने जा सकते हैं।

(3) 'नौकरशाही बड़ी सरकार' के रूप में—लोक-व्यापारकारी राज्य की स्थापना के साथ राज्य के कर्तव्य और दायित्व इतने बढ़ गये हैं कि इनको सम्भाल करने के लिए विभिन्न बड़ी मन्थारें अनिवार्य हैं। जैसे मन्थार, निगम, व्यापार, मजदूर संघ आदि। समस्याओं का बड़ा आकार नौकरशाही का मूलभूत कारण है। पिकनर तथा प्रोस्थस के मतानुसार जहाँ भी बड़ा पैमाने का उद्यम होता है वहाँ नौकरशाही आवश्यक मिलती है। आज सरकार का प्रत्येक कार्य इतना विस्तृत रूप में करना पड़ता है कि यह अपने समस्त कार्यों को पूरा नहीं कर सकती। यह कारण है कि एक नई शक्ति सरकार और जनता के बीच में उदित हो गई है। यह शक्ति उन कर्मचारियों की होती है जो राज्य के लिए पूर्णरूप से अज्ञात होते हैं। ये लोग सरकार के नाम से निगने हैं और बोलते हैं। प्रसासनीय शाखा के अत्यधिक महत्त्व के कारण आधुनिक व्यापारकारी राज्य को 'प्राशासनिक राज्य' की मजा दी जाती है।

(4) नौकरशाही स्वतन्त्रता विरोधी के रूप में—नौकरशाही सिविल सेवा के कर्मचारियों के द्वारा ऐसी संचालित सरकार है जिसका उद्देश्य स्वयं की उन्नति करना होता है। लास्की ने नौकरशाही की व्याख्या करते हुए लिखा है कि—“यह सरकार की एक ऐसी प्रणाली है जिसका नियन्त्रण पूर्णरूपेण अधिकारियों के हाथों में होता है, जिनके कारण उनकी शक्ति सामान्य नागरिकों की स्वतन्त्रता को सड़क में डाल देती है।”

नौकरशाही के विकास के स्रोत

(Sources for the Growth of Bureaucracy)

नौकरशाही के विकास के लिए उत्तरदायी अनेक स्रोत तथा परिस्थितियाँ हैं। उनमें से प्रमुख परिस्थितियों का आगे वर्णन किया जा रहा है—

(1) संगठनात्मक स्रोत (Organization Sources):—गठन में प्रारम्भ की वृद्धि के कारण नौकरशाही का विकास स्वाभाविक बन गया है। सरकार अपने विस्तृत उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए बड़े-बड़े गठनों की स्थापना करती होती है। ये गठन पद-सोपान के सिद्धान्त पर संगठित किये जाते हैं। पद-सोपान के परिणामस्वरूप उनमें वर्तन-क्षम विभेदीकरण एवं प्रोत्साहितिका का विकास होने लगता है और यही सब मिलकर नौकरशाही बन जाती है। यही कारण है कि एच० ए० साइमन (H. A. Simon) ने नौकरशाही को "बड़े पैमाने के गठन" का पर्यायवाची माना है।

(2) विशेषीकरण (Specialization) — बड़े गठनों में श्रम-विभाजन आवश्यक हो जाता है। इसका स्वाभाविक परिणाम विशेषीकरण होता है जो नौकरशाही को पनपने में सहायता देता है। इतना ही नहीं तकनीकी विशेषज्ञताओं द्वारा जो व्यवस्थाएँ एवं प्रक्रियाएँ विकसित की जाती हैं वे कुछ समय बाद अपने-आप में सश्र बन जाती हैं, जो नौकरशाही के विकास के लिए उपयुक्त परिस्थिति है।

(3) मनोवैज्ञानिक एवं सांस्कृतिक (Psychological and Cultural) :— नौकरशाही प्रवृत्ति के विकास का एक कारण यह भी है कि मनुष्य सुरक्षा व व्यवस्था पूर्ण जीवन चाहता है। जैनिंग ने बताया है कि अधिकांश लोग नियमों एवं प्रक्रियाओं द्वारा अपने वातावरण को नियंत्रित करने, सुरक्षा की शोधा करने हैं। इस सम्बन्ध में अनेक मनोवैज्ञानिक सिद्धान्त बनाये जा सकते हैं। यदि हम प्राचीन व नवीन वैज्ञानिक समाजों में सामरिक सेवा के विकास का तुलनात्मक अध्ययन करें तो यह बात स्पष्ट हो जायेगी। जिन देशों में रीति-रिवाजों और परम्पराओं का प्रारंभ किया जाता है उनमें नौकरशाही का विकास सुगमतापूर्वक होता है।

(4) तकनीकी आवश्यकताएँ (Technical Requirements):—नौकरशाही के विकास के लिए कुछ पूर्ण आवश्यकताएँ होती हैं, जिनके प्रभाव में उमर का विकास नहीं हो सकता। ये पूर्ण आवश्यकताएँ इस हैं, इस सम्बन्ध में कोई निश्चिततापूर्वक नहीं कहा जा सकता। फिर भी कुछ सामान्य बातों का उल्लेख किया जा सकता है। नौकरशाही के विकास के लिए म्याथी वर-व्यवस्था होनी चाहिए जितने उच्च संचालन के लिए समुचित धन की व्यवस्था हो सके। इसके अतिरिक्त समाज में कानून पालन की शक्ति होनी चाहिए तथा समाज में पूर्ण शान्ति तथा व्यवस्था हो। लोग नौकरशाही के नियमों का उस समय तक पालन नहीं करेंगे जब तक कि वे कानून एवं व्यवस्था का सम्मान न करें।

(5) उपयुक्त कार्यों का होना (Existence of Suitable Tasks) :— नौकरशाही का विकास बड़ा होता है जहाँ करने के लिए ऐसे कार्य हों जिनमें विशेषज्ञता, प्रशासकों के सोपानों तथा सेवाओं को दोहराने की आवश्यकता हो। जहाँ ये विशेषताएँ नहीं होती वहाँ प्रशासन में नौकरशाही नहीं पा पाती।

इस प्रकार नौकरशाही विभिन्न स्रोतों से विकास की प्रेरणा प्राप्त करती है। प्राधुनिक युग में बड़े संगठनों में नौकरशाही अग्रिहाय्य है।

नौकरशाही पद्धति की विशेषताएँ (Features of Bureaucratic System)

नौकरशाही पद्धति सर्वप्रथम यूरोप तथा विशेष रूप में इंग्लैंड में पनपी। धीरे-धीरे दूसरे देशों के प्रशासन में भी इस पद्धति को स्थान दिया जाने लगा। इसमें मुख्य फ्रांस, जर्मनी, स्पेन तथा इटली थे। भारत में भी ब्रिटिश शासन काल में इस पद्धति का प्रशासन में घोलना रहा। इस पद्धति में कई विशेषताएँ हैं। मैक्स वेबर ने समाजशास्त्र पर लिखे अपने निबन्धों में नौकरशाही पद्धति की कई विशेषताओं का उल्लेख किया है, जिसका पिट्टले पृष्ठों में विवेचन किया जा चुका है।

यहाँ हम सार रूप में मैक्स वेबर (Max Weber) के विचारों को व्यक्त कर रहे हैं :—“सभी नौकरशाही व्यवस्था में पद-सोपान का सिद्धान्त लागू होता है; लिखित दस्तावेज, फाइलों, अभिलेखों (Records) तथा प्राधुनिक दफ्तरी प्रबन्ध (Official Management) के लिए सामान्य नियमों या व्यवहारों का निर्माण किया जाता है तथा सरकारी और गैर-सरकारी दोनों ही प्रकार के प्रशासन के अधिकारी उन नियमों तथा तकनीकों में, जिनमें कि उनके विशेषज्ञ तथा निपुण होने की आवश्यकता हो, प्रशिक्षण प्राप्त (Trained) होने चाहिए।”

प्रो० फ्रेडरिक (Prof. Friedrich) ने नौकरशाही की निम्न विशेषताएँ बताई हैं—

- (1) कार्यों का विभक्तिकरण।
- (2) पद के लिए योग्यताएँ।
- (3) पद-सोपान क्रम का संगठन तथा अनुशासन।
- (4) कार्य-रीति की उद्देश्य विषयता।
- (5) नियमों, लाल-फीताशाही तथा अभिलेखों को रखने के सम्बन्ध में यथार्थता तथा दृढ़ता अथवा निरन्तरता।
- (6) विवेक का प्रयोग जिससे प्रशासन के कुछ पहलुओं के सम्बन्ध में कुछ गुप्तता रहे।

नौकरशाही पद्धति का गुण

इस पद्धति का सबसे बड़ा गुण यह है कि यह प्रशासन में कार्य-बुद्धि प्रदान करती है, क्योंकि शासक उन पर भरपूर नियन्त्रण होता है जिससे कर्मचारियों को अपने कर्तव्य-पालन के प्रति जागरूक रहना होता है। इसमें दूसरा गुण यह है कि कर्मचारी ईमानदार तथा सतर्क रहता है, अन्यथा उसे शासक की स्वैच्छारिता का शिकार होना पड़ता है। तीसरा गुण इस पद्धति का यह है कि लोक-प्रशासन के

पदाधिकारी एवं कर्मचारी राजनीतिक एवं वैयक्तिक दूर रह कर अपने कार्यालयों का प्रशासन करते हैं और शासन की नीतियों एवं बानूनों का सम्पादन योग्यता एवं निष्पत्ता से माथ करते हैं। प्रथम विश्वयुद्ध के पूर्व प्रशा के लोक-प्रशासन की सफलता तथा पूर्णता का यही एकमात्र कारण था। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पूर्व भारतीय प्रशासन की कुशलता का कारण भी नौकरशाही पद्धति था।

नौकरशाही पद्धति के दोष

इस पद्धति के कई मुख्य गुण हाने हुए भी इस प्रच्छा नहीं कहा जा सकता है। इसका कारण यह है कि इस पद्धति में गुणों की अपेक्षा दोषों की मात्रा अधिक है। नौकरशाही व्यवस्था की कुछ विद्वानों ने अत्यधिक बठोर आलोचना की है। नौकरशाही की व्यवस्था में प्रायः जो दोष मिलते हैं उनमें अधिकारियों का मिथ्या आत्म-गौरव अथवा अपने कार्य को बहुत अधिक महत्त्व देने की भावना, नागरिकों की व्यक्तिगत भावना तथा सुविधा की उपेक्षा, बिना यह चिन्ता किये कि विशेष मामलों पर किसी निर्णय का वितना बुरा प्रभाव पड़ सकता है अथवा कितना अन्याय हो सकता है—विभागीय प्रवन्ध, रूप, परम्परा तथा निर्णय के अमानवीय प्राधिकार की व्याध्यता पर जोर, प्रशासन की विशेष टकाइयों के ही कार्यों में लगे रहना, नियमों तथा प्रियाविधि औपचारिकतावादा का हल, सरकार को समय दृष्टि से देखने की अक्षमता आदि प्रमुख हैं। यही कारण है कि इस बुरा शब्द माना जाता है और नौकरशाही कह कर निन्दा की जाती है। लॉर्ड होवर्ट ने इस 'नवीन निरपुसता' (New Despotism) का नाम दिया है। अन्त में कहा जा सकता है कि नौकरशाही का हीना तथा इसमें कार्य करने वाले लोग प्रतिभा की बठोरता को प्रोत्साहन देते हैं और इसलिए सगठन के बाहर के लोगों के विरोध का कारण बनते हैं। इस पद्धति में प्रशासकीय कर्मचारी अपने को शासन का मेथक समझते हैं और सर्वैव जनता की मांग की अवहेलना करते हैं। उनके कार्यों का मुख्य उद्देश्य अपने शासक की शक्ति को बढ़ाना होता है, चाहे इसमें जनता का अहित ही क्यों न हो। इस पद्धति में लोक-कर्मचारी बाह्य नियन्त्रण एवं प्रभाव में स्वतन्त्र रहने तथा जनता से दूर रहने के कारण वे नोनेच्छा को समझने से अममर्थ रहते हैं। इसलिए इस पद्धति के सम्बन्ध में प्रो० लास्की (Laski) ने कहा है कि "यह वह शासन-प्रणाली है जिसका नियन्त्रण अधिकाधिक के हाथ में इतनी अधिक मात्रा में रहता है कि उस सामान्य नागरिकों की स्वतन्त्रतायें गतरे में पड़ जाती हैं।"

नौकरशाही पद्धति के व्यवस्थाओं पर प्रकाश टांकत हुए ब्रिटिश विद्वान रॉजे-म्योर ने अपनी पुस्तक 'ब्रिटेन किस प्रकार शासित किया जाता है' (How England is Governed) में लिखा है कि, "नौकरशाही अथवा सेवकतन्त्र अग्नि के समान है जो कि एक सेवक के रूप में तो बहुमूल्य सिद्ध होती है परन्तु जब वह स्त्री बन जाती है तो शासक सिद्ध होती है।" उन्होंने आगे कहा कि, "नौकरशाही मंत्रीय

उत्तरदायित्व के लबादे में पनपती तथा बढ़ती है। समुक्त राज्य अमरिका के राष्ट्रपति हुवर (Hoover) ने इस पद्धति की आलोचना करते हुए कहा है कि "नौकरशाही में तीन सन्तुष्ट न होने वाली प्रवृत्तियाँ पाई जाती हैं—अर्थात् आत्म-स्थिरता, आत्म-विस्तार तथा अधिक शक्ति की माँग। इस पद्धति के मुख्य दोष निम्न हैं—

(1) लालफीताशाही (Red Tapisism) —इस पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह है कि इसमें लालफीताशाही की प्रवृत्ति बढ़ जाती है। इसका अभिप्राय यह है कि अधिकारी वर्ग इसमें नियमों तथा उपनियमों की बड़ी चिन्ता करते हैं तथा पग-पग पर कानून की दुहाई देता है। इससे कार्यों में अनावश्यक बाधा उत्पन्न होती है। अंग्रेजी विद्वान् बाल्टर बेजहोट ने लालफीताशाही के बारे में लिखते हुए कहा है कि "यह एक अनिवार्य दोष है कि नौकरशाही में अधिकारी परिणाम की अपेक्षा दैनिकता की अधिक परवाह करते हैं, जैसा कि बर्क (Burke) ने कहा है कि 'वे कार्य के रूप को इनका महत्त्व देने लगते हैं, जितना कि कार्य की विषयवस्तु या सार की। इस भाँति सिविल सेवक नियमों तथा उपनियमों में प्रतिकूल प्रवृत्ति करते हैं और तब वे उनको लागू करते हैं। परिणाम यह होता है कि वे अपने व्यवसाय के ऐसे दर्जों बन जाते हैं, जो कि कपड़ों की छूंट तो करते हैं, परन्तु वह शरीर पर पहनने के योग्य नहीं बन पाता।"

(2) शक्ति प्रेम (Lust of Power) —नौकरशाही में पदाधिकारी अपने महत्त्व का प्रदर्शन करना चाहते हैं, जैसा कि महाकवि 'शेक्सपियर' ने कहा है कि "प्रत्येक मनुष्य अपनी सत्ता के छोटे से छोटे बण से भी प्यार करता है। इसमें कोई सन्देह नहीं नौकरशाही शक्ति के भूते होते हैं। स्थायी नागरिक सेवा ने सदस्य प्रजातन्त्र के नाम पर विभागों की शक्ति में निरन्तर वृद्धि करते जा रहे हैं और मन्त्रियों के उत्तरदायित्वों के सिद्धान्त के नाम पर सारी शक्तियाँ स्वयं के हाथों में केन्द्रित कर ली हैं।

(3) विभाग या साम्राज्य-रचना (Departmentalism or Empire Building):—इस पद्धति का परिणाम यह होता है कि समाज में एक नये वर्ग का जन्म होता है जो अपने को अन्य वर्गों से थोड़ा समझता है। थोड़ा होने की भावना उनको समाज के अन्य व्यक्तियों से पृथक् कर देती है। वे अपने को शासक वर्ग समझते हैं तथा जनता को शासित वर्ग। इस प्रकार वे सामान्य जनता के साथ घुल-मिल नहीं पाते। नौकरशाही के कारण सरकार के कार्य अलग-अलग सम्भागों (Divisions) में विभाजित हो जाते हैं। क्योंकि प्रत्येक नागरिक सेवा अपनी सत्ता एवं महत्त्व का प्रदर्शन करना चाहती है। प्रत्येक विभाग अपने को स्वतन्त्र एवं पृथक् इकाई मानकर यह भूल जाता है कि वह बड़े समग्र का एक भाग है। वह अपने अधिकार-क्षेत्र को ही अपनी अन्तिम सीमा मानने लगता है।

(4) निरंकुशता (Dispotism):—नौकरशाही पर निरंकुशता का आरोप लगाया जाता है। इंग्लैण्ड के एक विधिशास्त्री लॉर्ड ह्युवर्ट (Lord Hewert) ने एक बार अपने विचार प्रकट किया कि "इस बढ़ती हुई प्रशासनिक निरंकुशता के भार के अन्तर्गत ब्रिटिश नागरिक अपनी स्वतन्त्रता खो देगा।" उन्होंने अपनी पुस्तक 'नई निरंकुशता' (New dispotism) में लिखा है कि "एक मामूली सी जाँच इस बात को स्पष्ट करने के लिए काफी होगी कि प्रासासनिक कार्य पर गत कुछ वर्षों से एक ठो प्रभाव पड़ता रहा है और अब भी पड़ रहा है। निःसन्देह इसका प्रभाव यह हुआ है कि विभागीय सत्ता एक त्रिपक्षीय या विशाल एवं अधिकाधिक क्षेत्र सामान्य विधि की पहुँच के बाहर हो गया है, चाहे इस प्रभाव को पोषण करने वाली भावनाएँ कुछ भी क्यों न हों।"

(5) व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का विरोधी (Against Personal Liberty):—नौकरशाही व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का विरोधी है। इसमें सत्ता अधिकारी वर्ग के पास रहती है। वे सत्ता में इतने मस्त हो जाते हैं कि जन-व्यथा या खोज-तक की बात नहीं सोच पाते। श्री बट्टेण्डरसल ने अनुसार, "नौकरशाही में एक प्रकार के नकारात्मक मनोविज्ञान का विकास होता है, जो एक निषेध वृत्ति का रूप धारण कर लेता है।" ("Bureaucracy tends to develop a negative Psychology that perpetually proves to take the form of prohibitions".)

(6) अनुदार विचारों का समर्थक (Supporter of Conservatism):—नौकरशाही परम्परा-प्रिय होती है। वे प्राचीन परम्पराएँ एवं नीति-नियमों के समर्थक होने हैं। यही कारण है कि वे समाज की नवीन आवश्यकताओं एवं परिवर्तनों के साथ कच्चे से कच्चा मिलाकर नहीं चल पाते। एक ही प्रकार का कार्य करते-करते उनमें वास्तुनीयता की आदत पड़ जाती है, परिणामस्वरूप वे कानूनों का ध्यान अधिक करते हैं और जन-व्यथा का कम।

(7) जन-साधारण की माँगों तथा इच्छाओं को उपेक्षा (Unresponsiveness to Popular Demands and Wills).—नौकरशाही अपने-आप को लोकहित का अभिभावक मानती है। इतना ही नहीं, वे यह भी मानते हैं कि ऊँची के द्वारा जनहित की सही व्याख्या की जा सकती है। यदि जनमत लोकहित के विरुद्ध है तो नौकरशाही उसकी उपेक्षा करने में नहीं हिचकती। इसी तर्क के आधार पर नौकरशाही जनमत विरोधी भी माना जा सकता है। नौकरशाही अपने-आप में एक मन्त्रालय बन चुकी है जो आत्म-निर्भरता की विशेषता रखती है। दूसरे मन्त्रालयों की भाँति वह उन परिवर्तनों का विरोध करती है जो इनके हितों और अधिकारों को कम करती या चुनौती देती है। प्रक्रियाएँ और परम्पराएँ, कार्योपय की गोपनीयता, व्यक्तिगत अधिकारों का विस्तार, खोज-तकता, आत्म-विस्तार नौकरशाही की विशेषताएँ हैं जो उसमें जनता के प्रति अनुत्तरदायित्व की भावना का विकास करती हैं।

प्रजातन्त्रों के विकास के साथ-साथ नागरिक सेवा भावना में परिवर्तन आया है। इसके साथ ही नौकरशाही ने अपने-आप को परिस्थितियों के अनुरूप ढालने का प्रयत्न किया है। आधुनिक व्यवस्था में व्यवस्थापिका द्वारा सिविल सेवा का नियंत्रण किया जाता है जिससे उसमें नौकरशाही न पनपे। इस नियंत्रण के फलस्वरूप वह जनमत की पूर्ण उपेक्षा नहीं कर सकती प्रत. अब यह प्रालोचना क्षीण होता जा रही है।

हेयर्ड (Hayward) ने नौकरशाही के निम्नलिखित दोषों का वर्णन किया है—

- (1) विकारप्रस्तता (Perversiveness),
- (2) राजद्रोह (Treason),
- (3) स्वार्थता (Selfishness)
- (4) जटिलता उत्पन्न करना (Cultivation of Complexity),
- (5) निश्चितता का भय (Fear of Definiteness),
- (6) देख-भाल अथवा निरीक्षण से घृणा (Hatred of Supervision),
- (7) आत्म-प्रशंसा अथवा स्वयं की प्रशंसा की भावना (Self-praise),
- (8) प्रभुत्व जमाना,
- (9) अपने वर्ग को सर्वोच्च वर्ग समझना अर्थात् वर्गीय चेतना (Class Consciousness),
- (10) लान्छनीयतावादी (Red-tapism)।

प्रो० रॉबसन (Prof Robson) ने भी नौकरशाही की व्याधियों अथवा दोषों का वर्णन किया है। उनके अनुसार नौकरशाही निम्न व्याधियों से पीड़ित है—

- (1) अधिकारियों के आत्म-महत्त्व की भावना
- (2) नागरिकों के सुविधाओं तथा भावना के प्रति उदासीनता,
- (3) विभागीय निर्णयों तथा सत्ता की लोचहीनता एवं बाध्यकारिता,
- (4) कानूनों एवं औपचारिकता के प्रति दृढ़ता,
- (5) प्रशासकों व प्रशासितों के बीच प्रजातान्त्रिक सम्बन्धों की अक्षमता, आदि।

नौकरशाही के दोषों को दूर करने के सुझाव

(Suggestion for the removal of these Defects)

नौकरशाही में अनेक दोष हैं, परन्तु ऐसा नहीं कि उन्हें दूर नहीं किया जा सकता। इन दोषों को दूर करने के लिए नीचे कुछ सुझाव दिये जा रहे हैं—

(1) नौकरशाही में अधिकारियों के पास शक्ति का केन्द्रीयकरण होता है जिसके फलस्वरूप उनमें पृथक्ता, लोचहीनता, भायुकता का अभाव, स्थानीय दसाग्रों के विषय में अज्ञानता, कार्य में विलम्ब तथा कार्य का संदशा-पन की प्रवृत्ति पनपती है। विवेकीकरण के परिणामस्वरूप अधिकारियों को छोटी-छोटी समस्याओं के

सहायान के लिए उच्च अधिकारियों के आदेशों की प्रतिष्ठा नहीं करनी होती। रथानीय आवश्यकतानुसार निर्णय लेकर समस्या धी हल कर सकते हैं। ऐसा करने में कार्यों में देरी भी नहीं होती और कार्य भी सरलता से हों जाते हैं। इस प्रकार अधिकारियों की शक्ति को सीमित करने के लिए सत्ता का विवेकीकरण कर देना चाहिए। यह अधिकारियों को बढ़ती हुई सत्ता पर लगाया जाने वाला सबसे अधिक शक्ति अवरोध है।

(2) विद्वानों ने नौकरशाही के दोषों को दूर करने का दूसरा सुभाव यह दिया है कि सैन्य-कर्मचारियों पर मन्त्रि-मण्डल तथा सभद् का प्रभावशाली नियन्त्रण होना चाहिए।

(3) ऐसे प्रशासकीय द्विव्युक्तता की स्थापना की जानी चाहिए, जिसमें नागरिक अधिकारियों के विरुद्ध शिकायतें कर सकें और उनको दूर करा सकें। यह सुविधा प्रदान करने समय किसी प्रकार का भेदभाव नहीं किया जाना चाहिए।

(4) नौकर-प्रशासन में नौकरशाही के दोषों को दूर करने का यह भी सुभाव दिया है कि उसे सामान्य जनता के प्रति उत्तरदायी बनाया जाए। ऐसा होने में नौकरशाही अपने-घाप को एक पृथक वर्ग के रूप में गणित नहीं कर सकेगी।

(5) प्रशासन को अधिक उपयोगी और सार्वक चलायने के लिए सामान्य जनता का सहयोग प्राप्त किया जाना चाहिए। गैर-सरकारी लोगों का प्रशासन में योगदान प्राप्त करके सबके सबों में उसे प्रशानन्त्रात्मक बनाया जा सकता है। इससे नौकर-शाही को और अधिक उत्तरदायीपूर्ण बनाया जा सकता है।

(6) प्रशासकों व नागिकों के बीच प्रभावशाली संचार व्यवस्था का होना जरूरी है। पत्र-व्यवहार, संदेशों का आदान-प्रदान एवं अन्य माध्यमों में दोनों का एक-दूसरे की बात सुनने व कहने की पर्याप्त सुविधा होनी चाहिए।

इसमें भी नौकरशाही को नियन्त्रित रखा जा सकता है।

प्रो० रॉबसन (Robson) ने नौकरशाही के दोषों को दूर करने के लिए सुभाव दिए हैं

(क) नौकरशाही में प्रशासकीय कर्मचारियों पर मन्त्रि-मण्डल तथा सभद् का प्रभावशाली नियन्त्रण होना चाहिए।

(ख) प्रशासकीय कर्मचारियों को एक सामान्य नागरिक के प्रति भी जवाब देना होना चाहिए।

(ग) सामक और नागिकों के बीच सीधा पत्र-व्यवहार होना चाहिए क्योंकि सरकारी विभाग उन लोगों के बीच, जिनकी वि वे सेवा करते हैं, पत्र-व्यवहार सीधा एवं प्रभावशाली होना चाहिए।

(घ) प्रशासन के कार्यों में गैर-सरकारी लोगों को भी सतत भाग लेना चाहिए।

(ड) निवृत्त सेवा में आर्थिक तथा सामाजिक वर्गों का प्रतिनिधित्व होना चाहिए ।

नौकरशाही व्यवस्था के अध्ययन के पश्चात् निष्कर्ष के तौर पर यह कहा जा सकता है कि नौकरशाही में अधिकारी राष्ट्र की सेवा करते हैं । जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है कि इसमें अधिकारी ईमानदारी, योग्यता एवं मनकता से कार्य करता है फिर भी आवश्यकता इस बात की है कि इस प्रकार के प्रशासन में सुधार की आवश्यकता है न कि उसे पूर्णतया समाप्त करने की माँग । नौकरशाही में नौक-प्रशासन के अधिकारी अच्युत कार्य करते हैं तो उनकी प्रशंसा की जानी चाहिए तथा स्वयं कार्य करने पर उनकी भर्त्सना । नौकरशाही आधुनिक युग की अनिवार्य आवश्यकता है और इसे समाप्त नहीं किया जा सकता । होना यह चाहिए कि उन पर उचित नियन्त्रण रखा जाए जिसमें उनकी उपयोगिता प्राप्त की जा सके और वे जनता के सेवक बन सकें ।

कुलीनतान्त्रिक पद्धति (Aristocratic System)

लोक-प्रशासन में पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों की व्यवस्था नौकरशाही पद्धति के अतिरिक्त कुलीनतन्त्रीय पद्धति के आधार पर की जाती है । प्राचीन तथा मध्यकाल में इस पद्धति का प्रचलन था । इंग्लैण्ड तथा फ्रान्स में यह पद्धति बहुत समय तक चलती रही । इसमें शासन का संचालन कुलीन (धनी या प्रतिष्ठित व्यक्ति) के द्वारा होता है । उच्च पद तथा सेवाओं पर समाज के उच्चवर्ग के व्यक्तियों का एकाधिकार होता है । कुलीनतन्त्र में निम्न जाति का व्यक्ति किसी उच्च सैनिक अथवा प्रसन्निक पद पर नियुक्त नहीं किया जाता था । इस पद्धति में विभिन्न श्रेणियों के कर्मचारियों के मध्य स्पष्ट अंतर अलोकशील रेखा होती थी और एक पद पर कार्य करने वाले कर्मचारी को कार्य-कुशलता और योग्यता के आधार पर उच्च पद पर पहुँचने में बहुत रुठिनाई होती है । कुछ पद तो ऐसे थे जिन पर कोई प्रतियोगिता परीक्षा नहीं होती थी । वे केवल सामन्त या कुलीनों के लिए सुरक्षित थी । अन्य कोई व्यक्ति चाहे कितना ही योग्य क्यों न हो पद प्राप्त नहीं कर सकता है । इस प्रकार यह पद्धति योग्यता मिद्धान्त के अनिबन्धन है साथ ही प्रगतिशीलता की विरोधी भी है । कुछ छोटे पदों के लिए प्रतियोगिता परीक्षा की व्यवस्था थी । परन्तु इंग्लैण्ड में यह परीक्षा इतनी कठिन थी कि साधारणतया ऑक्सफोर्ड तथा कैम्ब्रिज विश्व-विद्यालयों (Universities of Oxford and Cambridge) के स्नातक ही उसमें पास हो पाते । इस प्रकार जो विद्यार्थी इन विश्वविद्यालयों में शिक्षा प्राप्त करने का अवसर पा सकते थे, वे ही इन पदों को प्राप्त कर सकते थे । शेष विश्वविद्यालयों के विद्यार्थी इस अधिकार से वंचित रहते थे ।

कुलीनतान्त्रिक पद्धति भी उन्ही-मिद्धान्तों पर आधारित होती है, जिन मिद्धान्तों के अनुसार सेना विभाग में पदाधिकारी पद्धति का संगठन किया जाता है ।

सेना विभाग की भाँति निर्देशकीय पदाधिकारियों (Directing Personnel) पर्यन्त अधिकारी वर्ग तथा सामान्य कर्मचारियों धरणा सहायक वर्ग के बीच पृथक्ता के सिद्धान्त को अपनाया जाता है। जिस प्रकार सैन्य विभाग के कर्मचारियों को एक पद से दूसरे पद पर पहुँचने के लिए पदों काटनाइसो का सामना करना पड़ता है वही प्रकार कुलीनतात्मिक पद्धति में एक प्रशासकीय कर्मचारी को उच्च पद पर पहुँचने में पदों काटनाइसो का सामना करना पड़ता है। कुछ समय पूर्व यह पद्धति इंग्लैण्ड तथा फ्रांस में लागू की गई थी। परन्तु इस पद्धति में कई दोष उत्पन्न हो गये। प्रो० हरमन फाइनर (Herman Finer) ने फ्रांस की शासन-पद्धति का, जो कुछ हेर-फेर के साथ इंग्लैण्ड में भी प्रचलित थी, उल्लेख किया है। उनके मतानुसार—

'फ्रांस में महान् शक्ति होने के पूर्व सभ्य राज्य में एक दर्ज कर्मचारी कुछ अधिक पदों को छोड़कर सैन्य सभ्य उच्च पद के धन व्यक्तिगत रूप, उपहार, धरणा उत्तराधिकार के द्वारा प्राप्त किये जाते थे। सभ्य सभ्य सरकारी पद व्यक्तिगत सम्पत्ति का एक प्रकार में भाग देने हुए थे और एक किन्तु धरणा शासन के द्वारा इनके हस्तान्तरण की व्यवस्था की जाती थी। ये पद बेचे जा सकते थे, या उत्तराधिकार के आधार पर बं-नरन्तरगत माने जाते थे। यह दोहरी प्रकृति रातों से एक ही से सम्पत्ति माने जाते थे तथा दूसरा रूप सरकारी कार्य का होता था। उस समय जो व्यक्ति सरकारी पद को प्राप्त करना चाहता था, वह पद के स्वामी से सम्पत्ति के रूप में उसे खरीद लेता था और सरकारी कार्य करता प्रारम्भ कर देता था। जैसा सम्राट को यह धरणा प्रदान करता था कि वह उसने उस पद को सम्भालने की क्षमता की गारण्टी की माग कर सके; परन्तु साम्राज्य में सम्राट तथा उसके अधिकारी, जिनके रजिस्ट्रारों में इन हस्तान्तरणों तथा पद-निर्मुक्तियों का रिकार्ड रखा जाता था, ऐसी गारण्टियों की माग ही नहीं करते थे। वे तो व्यक्तिगत रूप से मिलने वाली पीसों, रिश्वतों तथा ऐसी अन्य बातों से पूर्णतया सन्तुष्ट रहते थे। वे तो कोई भी व्यक्ति किसी पद को खाली करवाने से उसका अधिकार नहीं बन सकता था; परन्तु व्यवहार में प्रत्येक व्यक्ति कीमत चुका कर पद प्राप्त कर लेता था। योग्य व्यक्ति को यदि धन एवं परिवार का समर्थन प्राप्त नहीं था, तो वह सरकारी पदों से विमुख बहिष्कृत था। सरोवर में व्यवस्था यह थी कि धन लेकर पदों की बिक्री की जाती थी और यह बिक्री पक्षपात से प्रभावित होती थी।'

प्रो० हरमन फाइनर के उपर्युक्त कथन की पढ़ने से कुलीनतात्मिक पद्धति स्पष्ट रूप से समझ में आ जाती है। इस पद्धति की निम्न विशेषताएँ हैं—

(1) इस पद्धति में विभिन्न स्तरों के अधिकारियों के बीच धरणा की स्पष्ट रेखा गीच दी जाती है। इसमें निम्न श्रेणी के व्यक्ति उच्च श्रेणी में पदोन्नति के

द्वारा जा सकें, ऐसी व्यवस्था नहीं होती। यदि कोई कर्मचारी अपने भाग्यवश निम्न स्तर से ऊपर के स्तर पर पहुँच जाता है तो उसे अपवाद माना जाता है। इंग्लैंड में लोक-प्रशासन के कर्मचारियों में दो वर्ग होते हैं—प्रशासकीय वर्ग तथा कार्यपालिका वर्ग। भारत में भी प्रशासकीय सेवाओं तथा कार्यपालिका के बीच भेद पाया जाता है। प्रशासकीय वर्ग के पुनः दो भाग किये जाते हैं, एक उच्च प्रशासकीय अधिकारी तथा दूसरे मध्य। प्रथम भाग में वे अधिकारी घाते हैं जो विभागों एवं राजनीतिक मध्यक्षों के बीच बड़ी वा कार्य करते हैं। ब्रिटेन में उन्हें स्थायी सचिव तथा महासचिव कहते हैं। इनकी नियुक्ति सिविल सेवा अधिनियमों के आधार पर होना आवश्यक नहीं है, बल्कि इनकी नियुक्ति का आधार नियुक्ति अधिकारी का विवेक होता है। यद्यपि इस बात का ध्यान भ्रम्य रखा जाता है कि नियुक्ति किये गये व्यक्ति में प्रशासकीय योग्यता हो, पर इसके लिए किसी विशिष्ट तकनीकी ज्ञान की आवश्यकता नहीं होती।

(2) इस पद्धति में स्पष्टतया लोक-प्रशासन में तीन स्तर होते हैं—उच्च स्तर पर प्रशासकीय वर्ग, मध्य स्तर पर लिपिक वर्ग तथा नीचे के स्तर पर निम्न वर्ग होते हैं।

(3) कुलीन-तान्त्रिक पद्धति में उच्च वर्ग के अधिकारियों की नियुक्ति नियुक्ति-अधिकारी के विवेक के आधार पर की जाती है तथा मध्य कर्मचारियों की नियुक्ति का आधार प्रतियोगिता परीक्षा होती है जिसका मापदण्ड काफी ऊँचा रखा जाता है।

(4) कुलीन-तन्त्रीय प्रणाली की एक विशेषता यह है कि वहाँ की लोक-सेवा को जीवकोपार्जन का एक स्थायी तरीका माना जाता है। प्रारम्भिक अवस्था में ही पदाधिकारियों की नियुक्ति कर दी जाती है और इसके पश्चात् उन्हें लोक-प्रशासन की टेक्नीक में प्रशिक्षण दिया जाता है। पदाधिकारी लोक-सेवा को छोड़ कर मध्य सेवाओं में न चले जाएँ, इसके लिए उनको नौकरी की सुरक्षा, पद वृद्धि, वेतन तथा अवकाश प्राप्ति आदि की समुचित व्यवस्था की जाती है।

(5) इस पद्धति की भन्तिम विशेषता यह है कि कर्मचारियों की नियुक्ति सामान्य शिक्षा के आधार पर होती है न कि तकनीकी योग्यता के आधार पर।

कुलीनतन्त्र पद्धति के गुण

(Merits of Aristocratic System)

(1) कुलीनतन्त्र पद्धति का सबसे बड़ा गुण यह है कि इसमें लोक-प्रशासन के कर्मचारियों में उत्तरदायित्व तथा कार्यगुणलता पाई जाती है। इस पद्धति में प्रत्येक विभाग का एक राजनीतिक मध्यक्ष होता है, जो अपने सभी कार्यों के लिए जनता के प्रति उत्तरदायी होता है। दूसरी ओर प्रत्येक विभाग में प्रशासकीय मध्यक्ष होता है, जिसकी नियुक्ति उस पद पर लम्बे प्राशासनिक अनुभव के आधार पर की जाती

है, जिसके परिणामस्वरूप उगमे कार्यबुझलता या गुण होना स्वाभाविक है। अतः उत्तरदायित्व एवं कार्यबुझलता दोनों ही इस पद्धति में पाई जाती हैं।

(2) इस पद्धति का दूसरा लाभ यह है कि इसमें उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति योग्यता एवं अनुभव के आधार पर होने से वे राजनीतिक विभागाध्यक्ष प्रवृत्त मन्त्रियों को प्रशासन चलाने में महत्वपूर्ण सहायता करते हैं। इन अधिकारियों की महामता से ही वे प्रशासन का चलाने में सफल होते हैं।

(3) इस पद्धति का एक गुण यह बताया जाता है कि इस पद्धति में नियुक्तियों का आधार सामान्य ज्ञान होता है, जिसमें उनका दृष्टिकोण व्यापक होता है अर्थात् उनके गरीबों विचार नहीं होते।

(4) इस पद्धति में यह सेवा जीर्णोपागर्ण का स्थायी माध्यम बन जाता है।

(5) इस पद्धति में अधिकारी रूढ़िवादिता व गरीबों दृष्टिकोण में प्रस्त नहीं होते।

(6) बुलीनतन्त्र पद्धति में एक ऐसे वर्ग की स्थापना हो जाती है जो प्रशासकीय अधिकारियों की प्रति वरता रहता है। सरकार को उनकी सोच की आवश्यकता नहीं रहती।

बुलीनतन्त्र पद्धति के दोष

(Demerits of Aristocratic System)

एक ओर जहाँ बुलीनतन्त्र पद्धति में उपयुक्त गुण पाये जाते हैं वहाँ उगमे कई दोष भी हैं। मुख्य दोष निम्न है—

(1) इस पद्धति का मुख्य दोष यह है कि यह अराजतान्त्रिक (Undemocratic) है। अराजतान्त्रिक का अर्थ है कि यह निम्न वर्गों को जन्म न देकर एक प्रशासकीय वर्ग को जन्म देती है। इस पद्धति के लिए यह कहा जाता है कि प्रशासन के उच्च पदों पर केवल उन लोगों की नियुक्ति होती है जिनका समाज के उच्च वर्ग के साथ सम्बन्ध होता है। परन्तु इस आलोचना के उत्तर में यह कहा जाता है कि इस दोष को दूर करने के लिए विनियमिकाओं में गरीब वर्गों को प्रतिनिधित्व देकर तथा समाज के विभिन्न वर्गों के लिए स्थान सुरक्षित कर इस दोष को दूर किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त यदि भारत तथा अस्ट्रेलिया में प्राशासनिक सेवाओं के सफल की ओर दृष्टिकोण किया जाए तो धारणा में यह कहा जा सकता है कि दोनों देशों में उच्च प्राशासनिक पदों पर समाज के उच्च वर्गों के मध्य पाये जायेंगे।

(2) इस पद्धति का दूसरा महत्वपूर्ण दोष यह है कि इसमें निम्न वर्गों के कार्यकारी उच्च पदों पर पदोन्नति के द्वारा नहीं पहुँच सकते। उन्नति के मार्ग बहुत सीमित होने से उनका उत्साह, लगन तथा कार्य-धमता कम होती जाती है।

(3) इस पद्धति का एक यह भी दोष है कि इसमें कार्यकारियों की नियुक्ति तकनीकी योग्यता के आधार पर नहीं होती इससे कई विशेषज्ञ प्रशासन में नहीं आ सकते। इसमें केवल सामान्य ज्ञान वाले लोगों को ही नियुक्ति दी जाती है।

(4) इस पद्धति में यह भी एक दोष बताया जाता है कि इसमें प्रशासनिक वर्ग बहुधा रुढ़िवादी होता है। इसका मुख्य कारण यह होता है कि उच्च प्रशासनिक पदों पर समाज के प्रायः उच्च वर्ग के लोग होते हैं जो परिवर्तन के विरुद्ध होते हैं। लेकिन इन बातों में बहुत कम सत्यता है। इतिहास साक्षी है कि इंग्लैंड में 1945 से 1950 तक लेबर पार्टी ने शासन किया उसे अपने राष्ट्रीयकरण के कार्यक्रम को त्रियान्वित करने में लोक-प्रशासन के कर्मचारियों का पूरा सहयोग मिला।

(5) इस पद्धति की भालोचना यह कह कर भी की जाती है कि इसमें सेवा में प्रवेश करने के लिए कम आयु सीमा रखी जाती है जिससे छोटी उम्र के लोग जिनको कम अनुभव होता है, सरकारी नौकरियों में प्रवेश पा जाते हैं। जबकि सरकार को उस आयु सीमा के बाहर बहुत से अनुभवी तथा योग्य व्यक्ति मिल सकते हैं। होना यह चाहिए कि राज्य को यह अधिकार होना चाहिए कि वह देश के किसी भी कोने से अनुभवी तथा योग्य व्यक्ति को नियुक्त कर सके। दूसरी ओर प्रत्येक नागरिक को बिना किसी आयु के बन्धन के अपनी सेवाओं से राज्य को सामान्यित करने का अधिकार होना चाहिए।

प्रजातान्त्रिक पद्धति

(Democratic System)

पदाधिकारियों की व्यवस्था में तीसरी व्यवस्था प्रजातान्त्रिक पद्धति है। जब किसी देश में पदाधिकारियों की नियुक्ति प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों पर आधारित होती है तो उसे प्रजातान्त्रिक पद्धति कहा जाता है। आधुनिक युग प्रजातन्त्र का युग है और इस पद्धति को प्रजातान्त्रिक देशों में अपनाया जा रहा है। अमेरिका में यह पद्धति पूर्ण रूप से पाई जाती है। इस पद्धति को प्रजातान्त्रिक इसलिए कहा जाता है कि यह प्रजातन्त्र के मूल सिद्धान्तों या मान्यताओं के अनुकूल है। सं० रा० अमेरिका के भूतपूर्व राष्ट्रपति जैक्सन के अनुसार, "किसी व्यक्ति को सरकारी पद प्राप्त करने का किसी अन्य व्यक्ति से अधिक जन्मजात अधिकार प्राप्त नहीं है।" ("No one has any more intrinsic right to official station than another")

इस पद्धति का साधारण भाषा में अर्थ यह है कि इसमें पद पाने के लिए न तो आयु की सीमा होती है और न निम्न वर्ग से उच्च वर्ग तक पहुँचने पर प्रतिबन्ध होता है। प्रत्येक व्यक्ति योग्यता के अनुसार पद पाने का अधिकार रखता है। उन्नति के प्रवसर हर नागरिक के लिए हर समय खुले रहते हैं। भारत तथा ब्रिटेन में भी इस पद्धति को स्थान दिया गया है, परन्तु पदाधिकारियों की नियुक्ति के सम्बन्ध में यहाँ पूर्ण प्रजातान्त्रिक सिद्धान्त नहीं मिलते। इस पद्धति की निम्न विशेषताएँ हैं—

(1) इस पद्धति में सरकारी सेवा में जाने के लिए कोई आयु, सीमा नहीं होती। भारत में सरकारी सेवा में जाने की उम्र 18 से 25 वर्ष है। इसके विपरीत

में ० रा० अमेरिका में आयु सीमा 18 से 45 वर्ष रखी गई है। हमारे अनुभवी व योग्य व्यक्ति मिल जाते हैं जो प्रशासन की सफलता के लिए आवश्यक है।

(2) इस पद्धति की दूसरी विशेषता यह है कि हममें प्रशासकीय सेवाओं में वर्ग-भेद नहीं होता। कोई भी निम्न कर्मचारी अपने योग्यता के आधार पर सर्वोच्च पद पर पहुँच सकता है। इसमें पदोन्नति के लिए कुछ कमीटियाँ निर्धारित कर दी जाती हैं। उन कमीटियों पर सफल होने पर कर्मचारी की पदोन्नति कर दी जाती है।

(3) इस पद्धति में अधिकारियों की नियुक्ति सामान्य योग्यता के आधार पर नहीं की जाती, अपितु तकनीकी योग्यता को महत्त्व दिया जाता है। अतः प्रशासनिक पदों पर उन्हीं लोगों को नियुक्त किया जाता है जिन्हें उम्र पद के लिए आवश्यक विशेषज्ञान पहले से ही प्राप्त हो।

(4) इस पद्धति में लोक सेवा जीविकोपार्जन का एक स्थायी व्यवसाय नहीं है। हममें कोई भी व्यक्ति किसी समय लोक सेवा में भर्ती पा सकता है और उसे किसी भी समय छोड़ सकता है। बुनीतन्त्र पद्धति में इस प्रकार की बात नहीं होती। वहाँ लोक सेवा में भर्ती की आयु-सीमा 21 वर्ष से 24 वर्ष होती है। इसमें बाद की आयु के नाग जीवन भर लोक सेवा में प्रवेश नहीं पा सकते।

प्रजातान्त्रिक पद्धति के गुण

(Merits of Democratic System)

प्रजातान्त्रिक पद्धति के विद्वानों ने कई गुण बताये हैं जिनमें मुख्य निम्न हैं—

(1) इस पद्धति का सबसे महत्त्वपूर्ण गुण यह है कि हममें कर्मचारी को समान अवसर दिये जाते हैं। इससे वे लगन तथा मन्तोप से कार्य करते हैं।

(2) यह पद्धति योग्यता तथा अनुभव पर आधारित है। हममें धन तथा जन्म या वंश को किसी प्रकार का महत्त्व नहीं दिया जाता।

(3) इस पद्धति में बुनीतन्त्र पद्धति की तरह कर्मचारियों की पदोन्नति पर किसी प्रकार का नियन्त्रण नहीं होता। प्रत्येक कुशल, योग्य तथा अनुभवशील व्यक्ति को पदोन्नति के समान अवसर दिये जाते हैं।

(4) प्रजातान्त्रिक पद्धति का एक गुण यह भी है कि कर्मचारियों की नियुक्ति की आयु सीमा एक प्रकार से नहीं के बराबर होती है। इससे चुनाव का क्षेत्र व्यापक हो जाता है तथा योग्य एवं अनुभवी व्यक्ति प्राप्त हो सकते हैं।

प्रजातान्त्रिक पद्धति के दोष

(Demerits of Democratic System)

(1) प्रजातान्त्रिक पद्धति का प्रमुख दोष यह है कि हममें तकनीकी योग्यता पर आवश्यकता के अधिन यत्न दिया जाता है। इसका परिणाम यह होता है कि प्रशासकीय सेवाओं में प्रवेश पाने के लिए जिन प्रतियोगी परीक्षाओं की व्यवस्था की जाती है उनमें भी विभागों में सम्बन्धित विशिष्ट ज्ञान को ही महत्त्व दिया जाता है। सामान्य प्रशासकों का विकास सम्भव नहीं रहता।

(2) दूसरा इस पद्धति का दोष यह बताया जाता है कि यह पद्धति लोक सेवा को जीविकोपार्जन बनाने की प्रेरणा नहीं देती। इसमें अनेक नवदुक्क सरकारी वर्षों पर प्रशासनिक अनुभव प्राप्त करते हैं और बाद में भौकरी छोड़ देने हैं तथा अपने अनुभव का उपयोग गैर-सरकारी उद्योगों में करते हैं जो उनके लिए अधिक लाभप्रद होता है।

उपरोक्त तीनों पद्धतियों की विशेषताओं एवं गुण-दोषों का अध्ययन करने के पश्चात् यह प्रश्न हर लोक-प्रशासन के विचार्यों के मस्तिष्क में उत्पन्न होता है कि इन तीनों पद्धतियों में कौन-सी पद्धति श्रेष्ठ है। इस प्रश्न का उत्तर दिया जाना बहुत कठिन है। कारण यह कि प्रत्येक पद्धति की अपनी विशेषता है जो दूसरी पद्धति में नहीं पाई जाती। उदाहरण के तौर पर यह कहा जा सकता है कि कार्य-कुशलता की दृष्टि में नौकरशाही श्रेष्ठ है परन्तु यह पद्धति आधुनिक काल में सर्वथा अनुपयुक्त है।

इसके अतिरिक्त प्रत्येक पद्धति के कुछ दोष भी हैं। किम देश में किस प्रकार की पद्धति का विकास हो, यह उस देश की सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक परिस्थितियों पर निर्भर करता है। जिन परिस्थितियों से स० रा० अमेरिका ने अध्यक्षतात्मक शासन-व्यवस्था को अपनाया, ग्रेट ब्रिटेन ने ससदात्मक शासन-व्यवस्था को अपनाया है, उसी प्रकार लोक-प्रशासन की दृष्टि से स० रा० अमेरिका के लिए प्रजातान्त्रिक पद्धति उपयुक्त है तथा ब्रिटेन के लिए कुलीनतन्त्र पद्धति। अन्त में यह कहना ठीक होगा कि सभी पदाधिकारी पद्धतियों की समीक्षा के पलस्वरूप प्रजातान्त्रिक पद्धति ही सर्वश्रेष्ठ है।

पदाधिकारी पद्धति के आधारभूत सिद्धान्त

(Some Basic Principles of Personnel System)

ऊपर हमने विन्व के विभिन्न देशों में पाई जाने वाली मुख्य पदाधिकारी पद्धतियों का वर्णन किया है। किसी भी देश में चाहे किसी भी प्रकार की पदाधिकारी पद्धति हो, अनुभव के आधार पर यह कहा जा सकता है कि पदाधिकारी प्रशासन सम्बन्धी कुछ आधारभूत सिद्धान्त तो प्रत्येक पद्धति में समान रूप से पाये जाते हैं। इन आधारभूत सिद्धान्तों में मुख्यतया निम्न बातें आती हैं—

- (क) पदाधिकारियों की भ्रवधि पद्धति,
- (ख) योग्यता बनाम लूट-खसोट पद्धति;
- (ग) राज्य सेवा जीवन वृत्ति के रूप में, तथा
- (घ) पदाधिकारियों का वर्गीकरण।

पदाधिकारियों की भ्रवधि पद्धति

(Tenure System)

पदाधिकारी पद्धति के आधारभूत सिद्धान्तों में प्रथम प्रश्न उसमें पदाधिकारियों की भ्रवधि का निर्णय करने सम्बन्धी उत्पन्न होता है। पदावधि के सम्बन्ध में हम, तीन प्रकार की भ्रवधि में विभेद कर सकते हैं। प्रथम, जहाँ नियुक्ति अधिकारी की

दृष्ट्या पर अवधि निर्धारित होती है। द्वितीय, जहाँ पदाधिकारी की नियुक्ति निश्चित समय के लिए की जाती है, जैसे 4 वर्ष, 5 वर्ष या 6 वर्ष। तृतीय, जहाँ कर्मचारियों की नियुक्ति एक बार ही जाने के बाद वे निश्चित आयु 60 धनवा 63 वर्ष तक अपने पद पर कार्य करते रहते हैं।

पदाधिकारियों के लिए अवधि की कोनसी पद्धति अच्छी है, इस प्रश्न का निश्चित उत्तर नहीं दिया जा सकता। वास्तव में हम बात का निर्णय कर्मचारी के स्वरूप पर निर्भर करता है।

प्रशासन में जहाँ राजनीतिक आधार पर नियुक्तियाँ की जाती हैं, उन्हीं अवधि पहले से ही निश्चित होती है। घतः यह पद्धति प्रशासकीय पदों के लिए सर्वथा अनुपयुक्त है। नियुक्ति अधिकारी की दृष्ट्या पर अधिकाधिकारी की अवधि को निर्धारित करना भी प्रशासकीय कर्मचारियों के लिए उचित नहीं है। इस पद्धति में सबसे बड़ा दोष यह है कि यदि पदाधिकारियों की यह अवधि नियुक्ति अधिकारी की दृष्ट्या होती है तो प्रशासन में कई प्रकार की कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जायेंगी कारण कि अधिकारी किसी भी कर्मचारी से थोड़ा सा अग्रगण्य होने पर उसे पद से हटा देगा चाहे वह कितना ही योग्य क्यों न हो। दूसरा दोष जो इस पद्धति में पाया जाता है वह यह है कि प्रशासन में स्थिरता तथा कार्यकुशलता उत्पन्न नहीं की जा सकती।

जहाँ तक निश्चित अवधि पद्धति का प्रश्न है वह उन नियुक्तियों के लिए तो उपयुक्त है जो राजनीतिक आधार पर की जाती हैं, परन्तु अन्य स्थायी कर्मचारियों के लिए यह पद्धति उपयुक्त नहीं समझी जाती है इसके निम्न दोष हैं—

(1) यह अवधि योग्य व्यक्तियों को राजकीय सेवा में लिए प्राणित नहीं करती। अवधि का कार्यकाल छोटा होने से उनका प्रतिशान् भादि भी असम्भव होता है।

(2) इस पद्धति का मुख्य दोष यह है कि पदाधिकारी कठोर परिश्रम तथा कार्य-कुशलता के साथ कार्य करने की भावना नहीं रखते कारण कि वे जानते हैं कि चाहे कितने ही परिश्रम के साथ कार्य किया जाय निश्चित अवधि के बाद वे हटा दिये जायेंगे।

(3) तीसरा इस पद्धति का दोष यह है कि प्रशासनिक पद राजनीतिक दलों की झूट-भ्रसोट की वस्तु बन जायेंगे और प्रशासन में झूट-भ्रसोट पद्धति में सभी दोष उत्पन्न हो जायेंगे। इन दोषों का पूर्ण हनन हम आने करेंगे।

इन दो पद्धतियों का अध्ययन करने में यह निष्कर्ष निष्पत्ता है कि यदि इनमें से किसी पद्धति को प्रशासन में स्थान दिया जाता है तो कई मुद्दाइयाँ उत्पन्न हो जायेंगी। घतः तत्पश्चात् प्रशासन के लिए तीसरी पद्धति को उत्तम माना गया है, जिसमें कर्मचारी अपने पद पर सन्तोषप्रद कार्य करने रहने से निश्चित आयु तक कार्य करते रहते हैं। इस पद्धति के अग्रतिरिक्त गुण हैं—

(1) इस पद्धति को प्रशासन में लागू करने से कार्य में कुशलता बढ़ती है। इसका कारण यह है कि कर्मचारियों को अपने पद के स्वायत्त के सम्बन्ध में प्राश्नात्मक प्राप्त हो जाता है कि वे सन्तोषप्रद कार्य करते रहेंगे तो उनको पद से नहीं हटाया जायेगा।

(2) इस पद्धति के परिणामस्वरूप सरकारी नौकरियाँ जीविकोपार्जन का एक स्थायी तरीका बन जाता है। इससे प्रशासन में योग्य तथा कुशल कर्मचारी मिल जाते हैं।

(3) इसमें पदोन्नति की भी उचित व्यवस्था रहती है। कार्य की कुशलता तथा योग्यता के आधार पर पदोन्नति की जाती है। इसमें कर्मचारियों में कठोर परिश्रम करने की भावना उत्पन्न होती है।

योग्यता बनाम लूट-खसोट पद्धति

(Merit Vs Spoil System)

नौकर-प्रशासन के कर्मचारियों की नियुक्ति के सम्बन्ध में एक और पद्धति कार्य में लाई जाती है, जिसे योग्यता बनाम लूट-खसोट पद्धति कहते हैं। यहाँ हम नीचे दोनों पद्धतियों के गुण तथा दोषों का वर्णन करेंगे।

लूट-खसोट पद्धति

(Spoil System)

घाथुनिक युग में विश्व के लगभग सभी देशों में आज सिविल सेवा के कर्मचारियों की नियुक्ति का आधार योग्यता को स्वीकार किया गया है। लेकिन सं०रा० अमेरिका में लूट-खसोट पद्धति को महत्त्व दिया गया और आज भी किसी न किसी रूप में वहाँ यह पद्धति प्रचलित है। लूट-खसोट पद्धति का अभिप्राय यह था कि चुनाव में जीतने वाला राजनीतिक दल राज्य के सभी सरकारी पदों पर इस सिद्धान्त के आधार पर अपने व्यक्तियों को नियुक्त करे कि 'लूट-खसोट का सम्बन्ध विजेताओं से ही होता है। इस प्रकार सरकारी पदों को 'लूट का माल' समझा जाता था और उस मास का उपभोग चुनावों में जीतने वाला राजनीतिक दल करता था। अमेरिका में जब नया राष्ट्रपति निर्वाचित होता है तो पुराने राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त अधिकारी त्याग-पत्र दे देते हैं और उन रिक्त स्थानों पर नये राष्ट्रपति को नियुक्ति का अधिकार मिल जाता है। इन पदों पर राष्ट्रपति अपने दल के सदस्यों, चुनाव में सहायता करने वाले लोगों व अपने सहयोगियों को नियुक्त करता है। नियुक्ति के समय योग्यता को कोई महत्त्व नहीं दिया जाता। वर्तमान समय में राजनीतिक पदों को छोड़कर लूट-खसोट पद्धति प्रशासकीय अधिकारियों पर लागू नहीं होती। सं०रा० अमेरिका में सर्वप्रथम इस पद्धति को राष्ट्रपति जैक्सन ने चलाया था।

सं०रा० अमेरिका में इस पद्धति को कार्य-रूप देने के पक्ष में यह मत दिया जाता है कि जब एक दल का शासन बदलता है तथा दूसरे दल का शासन आता है, तो नया दल पिछले सब उच्च अधिकारियों को पृथक् कर अपने दल के व्यक्तियों को

उन पदों पर नियुक्त करता है। इससे दल विरोध की नीति को चलाने में अधिक सफलता मिलती है। उसको आन्तरिक विरोध का भय नहीं रहता है। राजनीतिक आधार पर विजयी दल का यह पद-वितरण ही 'लूट-खसोट' की पद्धति कहलाता है। यह प्रणाली पहले कई देशों में पाई जाती थी। इस पद्धति की प्रशंसा करते हुए विलियम टर्न (William Turn) ने अपना मत व्यक्त किया है—

"यह एक अनोखी पद्धति है, जिसमें यह माना जाता है कि मनुष्य शारीरिक प्रयत्न का सरल मिश्रण है, जो कि प्रयोगशाला की विधियों से प्रभावित होते हैं। इनके नमूनों से परीक्षण किये जाते हैं और उनके परिणामों के आधार पर उनकी सूचियाँ बना ली जाती हैं तथा उनको उम्र समय तक फाटनों में रखा जाता है, जब तक उसकी आवश्यकता न हो" "। उनका विद्वान है कि नियमित सेवक विचारशील नहीं होते, सरक्षण प्राप्त कर्मचारियों के समान उनकी प्रशंसा में कोई अभिवृत्ति नहीं होती और वे काफी लम्बी अवधि तक अपने पद पर बने रहते हैं, वे दैनिक कार्य के अभ्यासी व्यक्ति बन जाते हैं, उन छोटे के समान, जिनकी दोनों भागों के बाहर की घोर धाड़ के लिए पट्टियाँ लगी रहती हैं, वे केवल एक ही दिशा की घोर देखते हैं" "।"

इस पद्धति के अध्ययन करने में इसकी कुछ विशेषताएँ हमारे सामने आती हैं, जिसमें से मुख्य निम्न है—

- (1) इस पद्धति में प्रशासकीय पदों पर नियुक्तियाँ राजनीतिक दलों की जीत या हार पर आधारित होती हैं।
- (2) इसमें लोक सेवा के कर्मचारी स्थायी पद प्राप्त व्यक्ति नहीं होते।
- (3) इस पद्धति में चुनाव के पश्चात् विजयी दल अपने दल के लोगों में प्रशासनिक पदों का वितरण करते हैं।

लूट-खसोट पद्धति के गुण (Merits of Spoil System)

इस पद्धति में निम्नलिखित गुण पाये जाते हैं—

(1) इस पद्धति में जो दल विजय प्राप्त करता है, वह अपने दल के व्यक्तियों को सैनिक तथा प्रसैनिक पद बाँटता है। इसमें लोग दलों को जिताने के कार्य में भाग लेते हैं। जो लोग इस कार्य में भाग लेते हैं, वे दल की नीतियों को वास्तविक रूप में समझते हैं। उनके प्रशासन में आने पर राजनीतिक अधिकारियों में पूर्ण सहयोग तथा सद्भावना बनी रहती है।

(2) इस पद्धति का दूसरा गुण यह है कि इसमें दल-विरोध के कर्मचारी पूर्ण निष्ठा से कार्य करते हैं, जिससे पुनः आने वाले चुनाव में जनता उन्हें सहयोग दे। वे मार्क्सवादी जन-करपाण की नीतियों को यही योग्यता तथा तत्परता से लागू करते हैं। उनमें आत्मसत्य तथा उपेक्षा की भावना नहीं आ पाती।

स्वायं राजनैतिक कार्यों का प्रेरणा स्रोत बन जाता है... । यूट-प्रणाली की प्रमुख बुराइयों में से एक यह है कि सरकारता के प्रमादपूर्ण दुरुपयोग तथा अत्यधिक अपव्यय एवं भ्रष्टाचार ने दल को इतना अधिक निरंकुश तथा स्वच्छन्द बना दिया है कि देश का सद्बिधेक तथा बुद्धिमत्ता अधिबतर सिद्धान्तहीन अमानता और भ्रष्टा-पूर्ण शासकीय की दासता में बंध गये हैं ।

डॉ० फाइजर (Dr. Finer) ने इन पद्धति के बारे में अपना मत व्यक्त करते हुए लिखा है कि—

“इन व्यवस्था के परिणाम हैं—पूर्ण अदक्षता, सरकारी सागत एवं में बढोतरी, नौकरी चाहने वाले एवं वर्ग का जन्म, राजनैतिक भ्रष्टाचार, निपुणियों एवं विभागाध्यक्ष के समय एवं अथम की बर्बादी और अन्ततः उनके द्वारा पद के लिए आवेदन-पत्र देने में इन्कार ।”

विलोबी महोदय (Willoughby) ने भी यूट-सर्गोट पद्धति की घालीबना निम्न पद्यों में की है—

“राजनीतिज्ञ जन-वल्याण के सम्बन्ध प्रवर्तमान नहीं होने और राजनीतिक दल का आधार जन-वल्याण के मध्य की उपलब्धि न होकर भौतिक स्वार्थों के सघर्ष में विजय की खेटा बन जाती है ।”

योग्यता पद्धति

(Merit System)

यूट-सर्गोट पद्धति के ठीक विपरीत एक और परिष्कारियों के नियुक्ति की पद्धति है, जिसे योग्यता पद्धति कहते हैं । अनुभव में इस बात का सिद्ध कर दिया है कि लोक-प्रशासन में कर्मचारियों की नियुक्ति योग्यता के आधार पर होनी चाहिए, न कि किसी दूसरे आधार पर । लोक-प्रशासन के कार्य को दक्षता तथा सुपर शय में बनाने के लिए योग्य कर्मचारियों की आवश्यकता होती है । योग्यता तथा पर्याप्त अनुभव के लिए एक व्यक्ति का सेवा में स्थायी रूप में मगा रहना आवश्यक माना गया है । प्रशासन में जहाँ हर 4-5 वर्ष पदवात् अभाव होने हैं तथा सप्ताहिक दल भी बदल सकता है, वही प्रशासन का कार्य सिद्धि न पड़े इस स्थिति में प्रजा-शासिक देशों में लोक-प्रशासन के कर्मचारियों का निगी भी दल का महत्त्व होना वास्तविकीरणी माना गया है तथा वे निगी भी दल के साथ परक्षान नहीं करते, इस सम्बन्ध में आदेश जारी कर दिये जाते हैं । भारत में इस प्रकार की व्यवस्था है । अर्जन्ट तथा अमेरिका में भी योग्यता के आधार को ही अपनाया गया है ।

इसके अन्तर्गत जीनने वाला राजनैतिक दल पहले की नियुक्तियों की ही मान्यता देता है, क्योंकि उसका आधार कोई और न होकर योग्यता ही होता है । इस प्रणाली के अन्तर्गत प्रत्येक व्यक्ति को सार्वजनिक पद पाने का अधिकार अपनी योग्यता के आधार पर दिया जाता है न कि अपने जन्म, सम्पत्ति या नस्ल के आधार पर । इस प्रणाली की अव्यतिरिक्त मुख्य विशेषताएँ हैं—

(1) योग्यता पद्धति में लोक-प्रशासन के कर्मचारियों की नियुक्तियाँ क्षमता या योग्यता के आधार पर निष्पक्ष सस्या के द्वारा होती हैं जिसे लोक सेवा आयोग कहते हैं।

(2) इस पद्धति में योग्यता 'खुली प्रतियोगिता' (Open Competition) के मापदण्ड से नापी जाती है अर्थात् प्रतियोगिता परीक्षाएँ होती हैं। भाग लेने का अवसर योग्य व्यक्तियों को दिया जाता है तथा चुने गये व्यक्तियों को नियुक्ति का प्रदान की जाती है।

(3) समस्त नागरिकों को समानता के आधार पर पद पाने का अवसर प्रदान किया जाता है।

(4) इसमें लोक-प्रशासन के कर्मचारियों का दलीय आधार नहीं होता है। वे तटस्थ रहते हैं।

(5) इस व्यवस्था में सरकारी नौकरी को जीविकोपार्जन का साधन बनाया जाता है।

(6) पदोन्नति भी इस व्यवस्था में योग्यता के आधार पर ही होती है न कि राजनीतिक आधार पर।

योग्यता-पद्धति के गुण

(Merits of Merit System)

योग्यता पद्धति सामान्यतया विश्व के सभी देशों में अपनाई गई है। इसके मुख्य गुण निम्न हैं—

(1) योग्यता प्रणाली का सबसे महत्वपूर्ण गुण यह है कि इनमें लोक सेवार्थी का सम्यक्त वैज्ञानिक आधार पर किया जाता है न कि राजनीतिक आधार पर। इसका परिणाम यह होता है कि न केवल प्रशासन में कार्यकुशलता आती है अपितु राजनीतिक बातावरण भी शुद्ध होता है।

(2) इस पद्धति के अपनाने से पक्षपात तथा अनतिक्रमता का अन्त हो जाता है जो कुलीनतन्त्र तथा सूट-खसोट पद्धति में पाया जाता है।

(3) इसमें योग्य व्यक्तियों की ही नियुक्तियाँ होती हैं। राजनीतिक आधार पर या धर्म के आधार अयोग्य व्यक्तियों को स्थान नहीं दिया जाता।

(4) इस पद्धति में पदाधि की सुरक्षा होती है अर्थात् जीविकोपार्जन के रूप में अपनाया जाता है जिससे उनमें कार्य करने की भावना तथा प्रेरणा बढ़ती है।

(5) इसमें लोक प्रशासन के कर्मचारी दलगत राजनीति से दूर रहते हैं। कोई भी दल सरकार बनाये, वे सरकार के प्रति वफादार रहते हैं।

(6) इस पद्धति में जाति-भेद, रंग-भेद तथा धर्म-भेद की भावना का अन्त होता है तथा समानता, स्वतन्त्रता, एवं बन्धुत्व की भावना को प्रोत्साहन मिलता है।

योग्यता प्रणाली के दोष

(Demerits of Merit System)

योग्यता प्रणाली के अनेक गुण हैं। इन गुणों के होते हुए भी इस पद्धति में कुछ दोष पाये जाते हैं जो निम्न प्रकार हैं—

(1) प्रजातान्त्रिक युग में राजनीतिक दलों का बोलबाला होता है। पन्डितगणों के लिए कोई योग्यता होना आवश्यक नहीं माना गया है। वे लोग केवल राजनीति में ही व्यस्त रहते हैं और प्रशासन की ओर मुड़कर ही कम देवते हैं। इसका बुरा प्रभाव यह होता है कि लोक-प्रशासन के कर्मचारी योग्य होने से राजनीतिक प्रवृत्तियों को प्रभावित करने में सफल हो जाते हैं। इससे भ्रष्टाचार फैलने की भी सम्भावना रहती है।

(2) इस पद्धति में विशिष्टीकरण की भावना फैलती है। एक अधिकारी एक ही विभाग में कार्य कर सकता है, दूसरे विभाग का उसे तनिक भी ज्ञान नहीं होता।

जीवन-वृत्ति के रूप में राज्य या सरकारी सेवा

(Government Service as Career)

प्रारम्भ में जब राज्य के कार्य तथा व्यक्ति की आवश्यकताएँ सीमित थीं तब लोक सेवा अपने स्वभाव से सरल तथा अप्रार्यधिक (Non-technical) थी जैस-जैसे राज्य के स्वरूप में परिवर्तन आया लोक-सेवाओं में मदद्यों की सख्या बढ़ती गई और कार्य तकनीकी होता गया। और जब आज राज्य ने अपने को एक लोक-कल्याणकारी संस्था (Welfare Institution) बनाया है उसके कार्यों में और वृद्धि हुई है और साथ ही नागरिकों के प्रत्येक क्षेत्र में उनका कल्याण करना राज्य का उद्देश्य तथा कर्तव्य हो गया है। इस प्रकार लोक-सेवाओं की सख्या और उत्तरदायित्व में वृद्धि होती गई। अपने बढ़ते हुए कार्यों तथा उत्तरदायित्वों को राज्य सभी पूरा कर सकते हैं जब लोक सेवा में योग्यतम व्यक्ति भर्ती हो।

इस प्रकार प्रशासन को चलाने के लिए योग्य कर्मचारियों की आवश्यकता होती है। जब कर्मचारी किसी एक व्यवसाय में लगातार कई वर्षों तक कार्य करता रहता है तो वह अनुभवी तथा योग्य बन जाता है। लेकिन वह उस व्यवसाय में जमा रहे, इस हेतु कुछ आकर्षक वातावरण होना चाहिए। इस हेतु लोक-प्रशासन के कर्मचारियों को एक निश्चित आयु तक कार्य करने का अवसर दिया जाय। वास्तव में लोक-प्रशासन में कार्यकुशलता लाने के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि सरकारी नौकरी को जीविकोपार्जन का स्थायी साधन बनाया जाये। स. ग. अमेरिका में 1933 में सामाजिक विज्ञान अनुसंधान परिषद् (Social Science Research Council) के द्वारा एक आयोग की नियुक्ति की गई। आयोग ने छानबीन करने के पश्चात् अपनी सिफारिश निम्नलिखित शब्दों में की—'हम सिफारिश करते हैं कि सरकार के अनिष्ट प्रशासनिक कार्यों को निश्चित रूप से जीवन वृत्ति सेवा का रूप दे दिया जाये।

इससे हमारा अभिप्राय यह है कि सरकारी सेवा को जीवनचर्या के रूप में बदल दिया जाय। क्षमता, चरित्र तथा निष्ठा वाले युवक एवं युवतियों के लिए सरकारी सेवा का मार्ग खुला रहे तथा सेवा के आधार पर प्रतिष्ठा एवं सम्मान के पदों के लिए उन्नति के अवसर सुलभ हों।”

विलोबी महोदय (Willoughby) ने 'जीवन वृत्ति के रूप में सरकारी सेवा' की परिभाषा करते हुए लिखा है कि—“यह ऐसा तरीका है जिसमें समस्त नागरिकों को सरकारी नौकरी में प्रवेश पाने के समान अवसर होने हैं, एक ही प्रकार की बुद्धि एवं योग्यता पर आधारित कार्य करने वाले कर्मचारियों को एक सा वेतन मिलता है; सबको उन्नति के समान अवसर होने हैं, सबको सभी लाभदायक गतों तथा सेवा निवृत्ति भत्ते में समान रूप में हिस्सा प्राप्त होता है तथा जिसमें सभी कर्मचारियों से समान प्रकार की माँग की जाती है।” अमेरिका में सामाजिक विज्ञान अनुसंधान परिषद् के द्वारा नियुक्त आयोग ने 'जीवन वृत्ति' का अर्थ बतलाते हुए लिखा है—“यह एक सामान्य व्यवसाय है जिसे कि एक व्यक्ति सामान्यतया प्रगति की धारणा से अपनी युवावस्था में अपनाता है और निवृत्ति काल तक उसे बनाये रखता है।”

जीवकोपार्जन के रूप में लोक सेवाओं के प्रयोग में हमारा अर्थ है कि ऐसा वातावरण तथा लोक-सेवाओं का त्रम निश्चित किया जाय जिसमें सरकारी सेवा में भर्ती के बाद कर्मचारी अपने को अपनी स्थिति से भक्तिभाँति सन्तुष्ट रख सके। जिस समय तक सरकारी कर्मचारियों में यह मनोवैज्ञानिक विश्वास उत्पन्न नहीं हो जाता कि सरकारी सेवा को जीवन-वृत्ति के रूप में अपनाने पर वे प्रगति कर सकेंगे, अन्यायपूर्ण एवं अस्थायी परिस्थितियों का उन्हें सामना नहीं करना पड़ेगा, उन्हें उनके परिश्रम के अनुसार वेतन मिलेगा, पक्षपात नहीं किया जायेगा और उनके अच्छे कार्यों की सराहना की जायेगी, उस समय तक सरकार अच्छे, योग्य, कुशल, कर्मठ, मेधावी व्यक्तियों को अपनी ओर आकृष्ट नहीं कर सकेगी। इस प्रकार सरकार को ऐसा वातावरण व दशाएँ (Conditions) उत्पन्न करनी चाहिए जिससे विविध सेवक सन्तोष अनुभव करे तथा और अपने-आप को सर्वोत्तम रूप से सेवा में लगा सके। एक जीवन-वृत्ति सेवा एक अच्छे तथा कुशल प्रशासन का सर्वश्रेष्ठ बीमा है। (A Career service is the best insurance of good and efficient administration.) नोण सरकारी सेवा को जीवन-वृत्ति के रूप में तब अपनाते हैं जबकि योग्यता के अनुसार उन्नति के अवसर प्रदान किये जाएँ।

सरकारी सेवाओं को आकर्षक बनाने के उपाय

(1) सरकारी सेवा में नियुक्ति की सुविधाओं का मार्ग समस्त नागरिकों के लिए खुला रखा जाये।

(2) समान कार्य करने वाले कर्मचारियों को वेतन समान दिया जाये।

(3) उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति राजनीतिक आधार पर नहीं होनी चाहिए बल्कि प्रतियोगिता परीक्षा के द्वारा होनी चाहिए ।

(4) पदोन्नति का आधार केवल योग्यता रखा जाये न कि पक्षपात या मनमौजीपन ।

(5) योग्य व्यक्तियों के हाथ में योग्य व्यक्तियों एवं अधिष्ठित व्यक्तियों के हाथ में अधिष्ठित व्यक्तियों की नियुक्ति का अधिनार नहीं होना चाहिए ।

(6) किसी भी कर्मचारी का अपने पद में हटाने से पूर्व उसे अपने ऊपर लगाये गये आरोपों के उत्तर का मौका दिया जाये ।

(7) पद की सुरक्षा एवं स्थिरता होनी चाहिए ।

यदि उपरोक्त व्यवस्थाएँ सोरु-प्रशासन में होंगी तो निरिचत ही योग्य, कर्मधारण्य एवं कुशल व्यक्ति सरकारी नौकरी को जीविकोपार्जन बनाने को तैयार हो जायेंगे ।

जीवन-वृत्ति के सिद्धान्त के मार्ग में आने वाली बाधाएँ (Hindrances in the way of Career Principle)

सोरु-सेवाओं को जीवन-वृत्ति के रूप में धरनाये जाने के मार्ग में अनेक रुद्धिदायक हैं । इनके परिणामस्वरूप योग्य सोरु-सेवाओं की तरफ धारुष्ट नहीं होते । ये बाधाएँ निम्न हैं—

(1) जीवन-वृत्ति के सिद्धान्त के विराम में प्रमुख बाधा यह है कि किसी भी विनिष्ट पद के लिए 'स्थानीय निवासियों' (Local People) की भाँति की जाती है और कुछ पदों पर तो स्थानीय निवासी ही नियुक्त किये जाते हैं । उदाहरण के लिए निम्न विभाग में निम्नको की धाररक्षता है तो अधिमूचना (Advertisement) में यह निम्न जाता है कि प्रायः राजस्थान का निवासी होना चाहिए । इसी प्रकार मध्य राज्य में राज्य के पदों के लिए राज्य का ही निवासी होना अनिवार्य होता है । इसमें राज्य के बाहर के योग्य व्यक्ति पदों के लिए आवेदन नहीं कर सकते । इसमें चुनाव (Selection) का दावरा सीमित हो जाता है ।

(2) पदोन्नति के कम अवसर जीवन-वृत्ति के सिद्धान्त की एक महत्त्वपूर्ण बाधा है । कर्मचारियों की पदोन्नति केवल उनी विभाग में की जाती है, जिनमें कि वे कार्य कर रहे होते हैं । जैसे रेलवे कर्मचारियों की पदोन्नति केवल रेलवे विभाग में ही की जा सकती है । इस प्रकार पदोन्नति के अवसर सीमित हो जाते हैं ।

(3) सोरु-सेवा को जीवन-वृत्ति के रूप में धरनाये जाने के मार्ग में एक और बाधा यह है कि सरकारी सेवा में कर्मचारी एवं ही प्रकार का कार्य करते-करते रुद्धिवादी बन जाते हैं जिनमें प्रयत्नशील भाँतियों को लागू करने में उनका पूर्ण सहयोग प्राप्त नहीं होता ।

इन बाधाओं ने सोरु-सेवा को जीवन-वृत्ति के रूप में धरनाये जाने को हतोत्साहित किया है । इस प्रवृत्ति का निदान किया जाना चाहिए, जिसमें अधिक से अधिक सोरु-सेवा को जीवन-वृत्ति के रूप में धरना सके ।

जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है कि लोक-सेवाओं को जीवन-वृत्ति के रूप में अपनाने के लिए सरकार को विशेष वातावरण व सुविधाओं की व्यवस्था करनी चाहिए जिससे प्रतिभावान व्यक्ति इस ओर आकृष्ट हो सकें। इसके साथ यह भी आवश्यक है कि कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों के आधार पर सब पदों का वर्गीकरण किया जाये जिससे विशेष ममान पद-क्रम के लिए सभी विभागों में एक-सा वेतन, उन्नति के समान अवसर, एक ही सेवा-निवृत्ति आयु (Retirement Age), समान निवृत्ति वेतन (Pension) आदि सम्भव हो सकें। सिविल सेवा में कई प्रकार की पद-श्रेणियाँ होती हैं। अतः सभी श्रेणियों के कर्मचारियों को समुचित प्रगति तथा पदोन्नति के अवसर प्रदान किये जाने चाहिए। कुछ श्रेणियों का अध्ययन नीचे किया जा रहा है—

(1) प्रशासन श्रेणी जीवन-वृत्ति के रूप में (The Administrative Class as a Career).—इस श्रेणी में आने वाले कर्मचारी सर्वोच्च प्रशासनिक कर्मचारी होते हैं, जैसे अंग्रेजी शासन काल में भारतीय सिविल सेवा (Indian Civil Services) के सदस्य तथा स्वतन्त्र भारत में भारतीय प्रशासनिक सेवा (Indian Administrative Services) के सदस्य। इसके सदस्य प्रशासन में उच्चतम पदों पर कार्य करते हैं। विभागों के स्थायी सचिव होने के नाते वे मंत्रियों को परामर्श देते हैं और नीति निर्माण में भाग लेते हैं। सब देखा जाये तो इन कर्मचारियों के कन्धों पर सरकार के मंचालन का उत्तरदायित्व रहता है। उच्च सिविल सेवा में आने वाले व्यक्तियों के लिए अधिकतम आकर्षण प्रदान किये जाने चाहिए जिससे वे सरकारी सेवा को स्थायी जीवन-वृत्ति के रूप में चुन सकें। इनको अच्छा वेतन, पदोन्नति की अच्छी व्यवस्था, सेवा-निवृत्ति के बाद सम्मान-पूर्वक जीवन व्यतीत करने के लिए आकर्षक पेन्शन की व्यवस्था होनी चाहिए।

(2) विशेषज्ञों के लिए जीवन-वृत्ति (Career of Specialist).—प्राधुनिक सरकारें आज अनेक क्षेत्रों में विभिन्न प्रकार के कार्य सम्पादित करती हैं। जैसे तकनीकी, व्यावसायिक, वैज्ञानिक कार्य आदि। राज्यों के कार्यों में वृद्धि और प्रशासन विधियों की बढ़ती जटिलता ने इन विशेषज्ञों की माँग में और वृद्धि की है। सरकार के इन उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए अनेक तकनीकी तथा व्यावसायिक व्यक्ति सरकारी सेवाओं में लिये जाते हैं। योग्य विशेषज्ञ सभी प्राप्त हो सकते हैं जब उनको उन्नति के पर्याप्त साधन दिये जाते हैं साथ ही प्राधुनिक सुविधाएँ भी तकनीकी कर्मचारियों के उन्नति की दृष्टि में पदों के पद-सोपान (Hierarchy) के रूप में वर्गीकृत (Classified) किया जाना चाहिए।

(3) लिपिक वर्ग तथा निम्न सेवाओं में जीवन-वृत्ति (Career for Clerical and Lower Personnel).—सरकार के दैनिक कार्यों को सम्पादित करने के लिए लिपिक वर्ग की आवश्यकता होती है। इन व्यक्तियों की नियुक्ति में योग्यता के आधार पर की जानी चाहिए। उनके सेवा काल में पदोन्नति के आकर्षक अवसर होने

चाहिए। इनकी नियुक्ति 18-21 वर्ष तक की जानी चाहिए। इनके पदोन्नति का आधार पूर्णतया योग्यता होनी चाहिए। इनकी प्रशासन में एक श्रेणी भेरी होती है। सेवाओं में इन श्रेणी के नीचे एक और श्रेणी होती है जिसमें चपरासी, दफ्तरी, चौकीदार आदि पाते हैं। यह श्रेणी विभिन्न सेवा की अन्तिम सीढ़ी है। इनका वेतन बहुत कम होता है। इन पदों के लिए कोई विनिष्ट योग्यता की आवश्यकता नहीं होती, केवल साधारण-सा ज्ञान ही पर्याप्त माना जाता है।

(4) राज्य तथा स्थानीय सरकारी सेवाओं में जीवन-वृत्ति (Career in State and Local Governments) — यह तो निर्विवाद है कि राष्ट्रीय अथवा केन्द्रीय सेवाओं में वर्तमान वातावरण जीवन-वृत्ति की स्थापना के लिए अनुकूल है। लेकिन जहाँ तक राज्य सरकारों में सेवाओं की जीवन-वृत्ति का प्रश्न है, यह कहा जाता है कि कर्मचारियों को एक सेवा से दूसरी सेवा में जाने अथवा एक राज्य से दूसरे राज्य में जाने के अवसर नगण्य होते हैं। इसके अतिरिक्त पदोन्नति के साधन भी कम होते हैं। लेकिन यह कथन सत्य नहीं माना जा सकता, क्योंकि जीवन-वृत्ति सेवाओं की स्थापना के लिए ये सब प्राधारभूत नहीं हैं। जहाँ तक भारत का प्रश्न है, राज्यों में जीवन-वृत्ति सेवाओं की स्थापना में कोई कठिनाई नहीं है। राज्यों में राजकीय स्तर की सेवाओं की स्थापना की गई है तथा अन्य विभिन्न प्रकार के कर्मचारियों को प्रावृष्ट करने के लिए पदोन्नति के अतिरिक्त पेशान, बिजिना सुविधा, अन्य भत्ते आदि की व्यवस्था है।

लेकिन स्थानीय सरकार में समस्या भिन्न है। स्थानीय इकाइयों का आकार इतना छोटा होता है कि कर्मचारियों की प्रगति के अवसर जीवन-वृत्ति की दृष्टि से नहीं के बराबर हैं। इसके अतिरिक्त भी कई परिस्थितियाँ हैं जो जीवन-वृत्ति सेवा की स्थापना में बाधक हैं। इन क्षेत्रों में सेवाओं का संगठन किसी अन्य तरीके से किया जा सकता है।

पद-वर्गीकरण

(Position Classification)

पदाधिकारी पद्धति के आधारभूत सिद्धान्तों में एक आवश्यक सिद्धान्त, पदों का वर्गीकरण भी माना जाता है। विभिन्न प्रकार की वस्तुओं में समानता रखने वाली वस्तुओं को पृथक्-पृथक् रखना, वर्गीकरण कहलाता है। लोक सेवाओं का भी वर्गीकरण उक्त आधार पर किया जाता है। यहाँ यह बात ध्यान रखने योग्य है कि लोक सेवाओं में वर्गीकरण का आधार कर्मचारीगण नहीं होते अपितु पद होते हैं। "पदों का वर्णन एवं उत्तरदायित्व के आधार पर श्रेणियों में विभाजन करना ही लोक-सेवा का वर्गीकरण कहलाता है।" पदों का वर्गीकरण कार्य के आधार पर किया जाता है।

हरमन फाइनेर (Herman Finer) वर्गीकरण की परिभाषा करते हुए लिखते हैं—“वर्गीकरण की समस्या सभी सेवाओं को ऐसे कार्य पर समानता है जिसे सम्पन्न करना उनके लिए न बहुत सरल हो और न बहुत कठिन और फिर उन

लोगों के साथ समान व्यवहार करना जो कि समान कार्य करते हैं और जहाँ किये गये कार्य की मात्रा तथा कोटि में अन्तर हो वहाँ उस सेवा को उसी अनुपात में पुरस्कृत करना है।”

मिन्टन एम० मेण्डेल ने वर्गीकरण की परिभाषा करते हुए कहा है कि—
“वर्गीकरण का तात्पर्य है कर्तव्य एवं भर्तों के लिए अपेक्षित योग्यता की समानता के आधार पर स्थितियों को श्रेणी और समूहों में बाँटना।”

एल०डी० ह्वाइट (L D white) के अनुसार—“सम्पूर्ण पद-वर्गीकरण योजना एक वह आधार है जिस पर लोक सेवाओं की पदाधिकारी आवश्यकता का निर्माण हुआ है, सार्वजनिक रोजगार से सम्बन्धित विभिन्न प्रकार के कार्य एवं उत्तरदायित्वों के ताकिक विश्लेषण का यह उद्घृत रूप है।” (The position classification plan as a whole is the skeleton on which the personnel requirement of the services are built. It is derived from a logical analysis of the various types of work and degree of responsibility which are found within employment.)

फिफ्नर (Pisner) के अनुसार—“पद-वर्गीकरण योजना का सम्बन्ध कर्तव्यों के करने निहित उत्तरदायित्वों, शक्ति एवं निरोक्षण आदि से है जो उस पद के साथ जुड़े हुए हैं।” (“The position classification plan refers to the allocation of position to the classes on the basis of duties performed, the responsibilities involved and the authority and supervisory functions concerned.”)

साइमा के अनुसार—“पद-वर्गीकरण योजना एक विधि है जिसका प्रयोग लोक-सेवाओं के क्षेत्र में, पदाधिकारी प्रक्रियाओं को सरल और सम-स्तर बनाने के लिए व्यापक रूप में किया जाता है।” (“The position classification plan is a device widely used in public service jurisdiction to simplify and standardise personnel procedures.”)

मयूक्त राज्य अमेरिका की 1945 में बनी 'वर्गीकरण समिति' ने अपनी रिपोर्ट में पद-वर्गीकरण की परिभाषा निम्न शब्दों में की है—

“सरलतम शब्दों में वर्गीकरण एक प्रक्रिया है जिसके द्वारा तथ्यों के सग्रह और विश्लेषण के आधार पर यह ढूँढने का प्रयत्न किया जाता है कि सेवा में ऐसी कौन-कौन सी स्थित श्रेणियाँ हैं जिनके लिए अलग-अलग व्यवस्था अपेक्षित है, साथ ही इसमें उपलब्ध श्रेणियों का क्रम-उच्च रिकॉर्ड और हर श्रेणी में प्राप्त विशेष स्थिति का लेखा-जोखा भी सम्मिलित है।”

वर्गीकरण की विधि

(Methods of Classification)

उपरोक्त परिभाषाओं से यह स्पष्ट हो जाता है कि लोक सेवाओं का वर्गीकरण पदों के आधार पर होना चाहिए। लेकिन अब प्रश्न यह आता है कि पद

वर्गीकरण की विधि या तरीका कैसा होना चाहिए। इस सम्बन्ध में विशेषज्ञों के सुझाव निम्न हैं—

(1) एक ही प्रवृत्ति वाले सभी पदों को एक ही श्रेणी में एक साथ वर्गीकृत कर दिया जाना चाहिए। ऐसा करते समय विभागीय स्थिति, पद के नाम प्रथम प्रतिफल या अन्य कोई तत्त्व की परवाह नहीं की जानी चाहिए, जो निश्चयमाय की प्रकृति में नहीं पाया जाता हो।

(2) किसी पद में कार्य या व्यवसाय की प्रकृति का निर्धारण उस पद में सम्बद्ध कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों तथा उन योग्यताओं के द्वारा किया जाना चाहिए जो कि एक नये नियुक्तार्थी को उस पद के कार्य सम्पादन के योग्य बनाने के लिए आवश्यक हो।

(3) किसी भी पद के वर्गीकरण में वर्तमान पदाधिकारी के सेवा की श्रेष्ठता की मात्रा या किसी ऐसी योग्यता का, जिसे यह धारण करता हो अथवा उसके व्यक्तित्व पर आधारित अन्य किसी भी तथ्य का विचार नहीं किया जाना चाहिए।

पद-वर्गीकरण के लाभ

(Merits of Position Classification)

(1) इस सिद्धान्त से लोक-प्रशासन में कर्मचारियों की भर्ती की समस्या सुविधाजनक बन जाती है। भर्ती अधिकरण विभिन्न विभागों के आवश्यक पदों की नियुक्ति की व्यवस्था एक साथ कर देता है।

(2) इसमें पदोन्नति प्रत्येक कर्मचारी का निर्दिष्ट शर्तों के आधार पर मिलती है। प्रत्येक कर्मचारी को ये शर्तें भाज्य होती हैं। अक्सर धाने पर पदोन्नति शरिष्टता के आधार पर की जाती है।

(3) प्रतिफल का निर्णय कर्मचारी की योग्यता पर आधारित नहीं होता अतः पद के कार्य की कठिनाइयाँ एवं उत्तरदायित्व पर होता है। पद जितने उत्तरदायित्व का होगा उतना ही उमका वेतन अधिक होगा।

(4) पद वर्गीकरण से सरकारी कर्मचारियों में परस्पर महयोग की भावना बढ़ती है और यही कारण है कि वे मंच बनाने में सफल होते हैं।

(5) पद-वर्गीकरण का आधार 'समान कार्य के लिए समान वेतन' होता है। यह सिद्धान्त नीतिक्रम की स्थापना करता है। प्रो० फाइनर ने कहा है— "सर्वोत्तम वर्गीकरण से राजकीय सेवा में कम से कम बुराईयाँ और अधिक से अधिक प्रोत्साहनाएँ आ जाती हैं।

(6) पद-वर्गीकरण में चुनाव का आधार योग्यता होने से कम भ्रष्टाचार होने की सम्भावना रहती है। इसमें रिश्तेत तथा सिफारिशों को स्थान नहीं दिया जाता।

परिक्षोपयोगी प्रश्न

1. आधुनिक सिविल सेवा की विशेषताएँ तथा कार्य का वर्णन कीजिए ।

Describe the features of Modern Civil Service and discuss its functions

2. नौकरशाही से क्या समझ है ? उसकी विशेषताओं का वर्णन कीजिए तथा इसके गुण-दोषों का वर्णन कीजिए ।

What do you understand by Bureaucracy. Discuss its characteristics and show its merits and demerits.

3. योग्यता बनाम झूट-खसोट पद्धति का आलोचनात्मक वर्णन कीजिए ।

Examine critically Merit V, s Spoil System.

4. जीवन-वृत्ति के रूप में सरकारी सेवा के आर्ष को बताइए । सरकारी सेवाओं को आकर्षक बनाने के कुछ सुझाव दीजिये ।

What do you understand by government service as career ? What suggestions can you give to make government service more attractive ?

लोक कर्मचारियों की भर्ती

लोक-प्रशासन में कर्मचारियों के महत्त्व को घटोतीवार नहीं दिया जा सकता है। प्रशासन की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि उसमें लगे कर्मचारी योग्य, ईमानदार तथा कार्य-कुशल हों। इस प्रकार के कर्मचारी बिना प्रचार से प्राप्त किये जायें अर्थात् उनकी भर्ती कैसे की जाये, यह लोक-प्रशासन की महत्त्वपूर्ण समस्या है। सामान्य अर्थ में 'भर्ती' शब्द को नियुक्ति का समानार्थक माना जाता है, परन्तु यह सही नहीं है। भर्ती का अर्थ हम गलत रूप से परीक्षाओं और साक्षात्कार से बना लेते हैं जो वास्तव में भर्ती का सम्बन्धित भाग ही सोचते हैं। वास्तव में नियुक्ति, साक्षात्कार, परीक्षा आदि समस्त बातों के सामूहिक नाम को भर्ती कहा जाता है। मार्शल डेमोक (Demock) के अनुसार, 'भर्ती का अर्थ सही व्यक्ति को एक विशेष कार्य पर लगाना है। हमें बहुत सारे कर्मचारी प्राप्त करने के लिए विचार करना होगा अथवा विशेष कार्य के लिए योग्यता प्राप्त व्यक्तियों को ढूँढना होगा।' डॉ० ह्यूइट (L.D. White) के अनुसार, "प्रतिस्पर्धात्मक परीक्षाओं, रिक्त-स्थानों एवं पदों के लिए व्यक्तियों को आह्वान करना ही भर्ती है।" इस प्रकार किसी सङ्गठन विशेष अथवा कार्यशील व्यक्तियों या कर्मचारियों को खोज ही भर्ती है।

जैसा कि ऊपर कहा गया है कि योग्य, ईमानदार और कार्य-कुशल व्यक्ति ही प्रशासन को सफल बना सकते हैं—लेकिन इनको प्राप्त करना एक कठिन समस्या है। विशेष तौर से भारत जैसे विशाल देश के विशाल प्रशासकीय इलाके में खोज कर्मचारियों की समस्या अत्यधिक बढ़ जाने में, भर्ती की समस्या और भी जटिल बन गई है। किंग्सले (Kingsley) ने सार्वजनिक भर्ती की व्याख्या करते हुए लिखा है कि—“यह वह प्रक्रिया है जिसमें द्वारा जोर-सेवाओं के लिए उम्मीदवारों (Candidates) को सार्वजनिक रूप में प्रस्तावित किया जा सकता है।” डॉ० ह्यूइट के शब्दों में, “भर्ती की प्रक्रिया में हम विरोधी शक्तों में लीला-तानी पाते हैं—एक ओर समानता तथा मान्यता और दूसरी ओर विशेष योग्यता।” (“The process of recruitment illustrate admirably the tug and pull of the opposing forces of equalitarianism and humanitarianism on the one hand as against the claim of special competence on the other.”) यह सर्वमान्य बात है कि भर्ती करने का यह सत्य सही रहता है कि पदों पर उचित

व्यक्ति ही नियुक्त हो, अतः भर्ती की कुछ ऐसी तकनीकें अपनाई जाती हैं जिससे योग्य व्यक्ति ही उस पद का अभ्यर्थी हो सके, और योग्यतम व्यक्तियों को छाँटा जा सके और अयोग्य व्यक्तियों को नियुक्त होने से रोका जा सके। भर्ती सही ढंग से किया जाना किसी भी कुशल प्रशासन की प्रथम एवं अनिवार्य शर्त है। ग्लड्डन (Gladden) के शब्दों में, “प्रशासन तन्त्र-जिसमें मानवीय तत्त्व कार्यरत रहते हैं—की उपयोगिता की मात्रा तथा प्रकृति इसी पर निर्भर करती है।” (“The nature and degree of usefulness of the administrative machinery to the service of which the human elements are dedicated”) भर्ती ही शक्तिशाली लोक-सेवा की कुञ्जी है। जैसा कि स्टाल (Stahl) का कहना है “यह सम्पूर्ण लोक-कर्मचारियों के ढाँचे की आधारशिला है।” (Recruitment is Cornerstone of the whole public personnel structure”)

अतः यह निर्विवाद है कि सार्वजनिक हित की अधिकतम उपलब्धि के लिए योग्य व्यक्तियों की ही सेवाएँ प्राप्त की जाएँ। सरकार की नीतियों को सफलतापूर्वक तभी लागू किया जा सकता है जब योग्य कर्मचारी ही नियुक्त हों। अयोग्य व्यक्तियों की भर्ती लोक-सेवाओं के लिए क्षय रोग से कम नहीं है। म० रा० अमेरिका की समाज विज्ञान अनुसंधान परिषद् (Social Science Research Council of United States) द्वारा नियुक्त एक जाँच आयोग (1935) के प्रतिवेदन के अनुसार, “सेवा वृत्ति का कोई भी तत्त्व भर्ती की नीति से अधिक महत्वपूर्ण नहीं होता है।” इसी प्रकार प्रो० जिन्क (Zink) का कथन है कि “भर्ती के अतिरिक्त लोक-प्रशासन का अन्य कोई भाग अधिक महत्वपूर्ण नहीं है, क्योंकि जिस समय तक प्रायारभूत सामग्री उचित नहीं होगी, उस समय तक प्रशिक्षण, निरीक्षण, सेवायापन, वर्गीकरण, खोज, कितनी ही व्यापक क्यों न हो, सार्वजनिक कर्मचारियों की पूर्ति न हो सकेगी।” (“No aspect of public administration is more important than recruiting, for unless the basic material is reasonably good, no amount in service training, supervision, service rating, classification or research will be able to provide an adequate staff of public employees”)

प्राचीन काल में राज्य का महत्वपूर्ण कार्य देश में शान्ति तथा सुरक्षा बनाये रखना तथा उसकी बाहरी आक्रमण से रक्षा करना था। अतः इन राज्यों को ‘पुलिस राज्य’ की विद्वानों ने सजा दी है। प्राचीन काल में राज्य बहुत छोटे हुआ करते थे और उनमें पदाधिकारियों की समस्या इतनी जटिल नहीं थी, क्योंकि राजा स्वयं इनकी नियुक्ति करता था तथा उन्हें पद से हटाने का भी अधिकार रखता था। परन्तु जैसे-जैसे छोटे राज्यों के स्थान पर बड़े राज्यों की स्थापना हुई तथा सरकार के कार्यों में विस्तार हुआ, लोक-प्रशासन के कर्मचारियों की भर्ती की समस्या भी बढ़ती गई। यह अनुभव किया जाने लगा कि कम लचके व थोड़े समय में योग्य व अनुभवी कर्मचारियों की नियुक्ति किस प्रकार की जाए।

चीन विद्व का पहला देश था जिसने पदाधिकारियों की भर्ती की समस्या को वैज्ञानिक प्रकार से हल करने का प्रयत्न ईसा की दूसरी सताब्दी से प्रारम्भ किया। वहाँ पदाधिकारियों की भर्ती के सम्बन्ध में प्रतियोगिता परीक्षाओं को उत्तम आधार बताया। चीन में इसी आधार पर लोक कर्मचारियों की नियुक्ति की जाती थी। प्राथमिक काल में प्रशा ने सर्वप्रथम प्रतियोगिता परीक्षा को अपनाया। इसके बाद सभी राज्यों में इस व्यवस्था को स्थान दिया गया है। भारत में इस पद्धति को सन् 1853 से अपनाया है।

वास्तव में लोक-सेवा में ईमानदार, परिश्रमी, योग्य एवं कुशल कर्मचारियों की भर्ती एक साधारण कार्य नहीं है। यदि योग्य एवं कुशल कर्मचारी मिल जायें तो प्रशासन की सभी समस्या अपने-आप ही हल हो जाती है। कर्मचारियों की भर्ती की समस्या लोक-प्रशासन तथा निजी प्रशासन दोनों के सामने समान रूप में रहती है। निजी प्रशासन में भर्ती का प्रश्न पक्षपातपूर्ण हो सकता है क्योंकि वहाँ स्वामी का स्वार्थ सर्वोपरि होता है। निजी उद्योग में स्वामी अपने पुत्र, रिश्तेदार तथा अन्य की भर्ती करके पदापान दिया सकता है और उसका कार्य इस प्रकार की भर्ती से कुशलतापूर्वक चल सकता है। परन्तु लोक-प्रशासन में यह पक्षपात नहीं चल सकता। सं० रा० अमेरिका इसका उदाहरण है जहाँ पर लोक-प्रशासन के कर्मचारियों की नियुक्ति राजनीतिक आधार पर बूट-सिस्टम (spoil system) के द्वारा होती थी, जो कि बहुत बदनाम हुई और अन्त में वहाँ पर भी विचारा होकर पदापान रहित नियम को अपनाया गया।

भर्ती की नकारात्मक और सकारात्मक धारणाएँ

(The Negative and Positive Concepts of Recruitment)

भर्ती की समस्या पर प्रत्येक देश की ऐतिहासिक, राजनीतिक, प्राथमिक, सामाजिक और दार्शनिक भाँति तत्त्वों का प्रभाव पड़ता है। प्रायः इन तत्त्वों के आधार पर भर्ती के रूप अथवा प्रकार भी विकसित हो जाते हैं। लेकिन आज विश्व के सभी देशों में भर्ती योग्यता के आधार पर की जाती है। इसके लिए खुली प्रतियोगिता (Open Competition) तथा बाद में मौखिक परीक्षा (Oral test) की व्यवस्था की जाती है। लोक प्रशासन में की जाने वाली भर्तियों को मुख्य रूप से दो भागों में विभाजित किया जा सकता है—(1) नकारात्मक या निषेधात्मक भर्ती (Negative Recruitment), (2) सकारात्मक या निश्चयात्मक भर्ती (Positive Recruitment)। नकारात्मक भर्ती का अर्थ यह है कि जब भर्ती का उद्देश्य अयोग्य और अनुचित व्यक्ति को लोक सेवाओं से दूर रखना है या लोक सेवा से राजनीति के प्रभाव को हटाया हो तो इसे भर्ती की निषेधात्मक या नकारात्मक विचारधारा की सजा दी जाती है। उदाहरण के लिए सं० रा० अमेरिका में जब बूट-प्रणाली (Spoil System) के दोषों को समाप्त करने के लिए लोक-सेवा आयोगों का निर्माण किया गया तो इस योजना का उद्देश्य नकारात्मक था। अर्थात् लोक सेवा आयोगों का कार्य सेवाओं से राजनीतिक

प्रभाव को समाप्त करना तथा 'धूर्तों को लोकसेवा के बाहर रखना' था। साथ ही योग्य व्यक्तियों को लोक सेवाओं के लिए आकृष्ट करना था, योग्यता की जाँच खुली-प्रतियोगिता के द्वारा की जाती थी। इससे यह आशा बलवती होने लगी कि यदि एक बार लोक सेवाओं में नौकरी के लिए योग्य व्यक्ति माने लगेंगे तो एक ऐसा क्रम बना रहेगा। परन्तु यह भ्रम ही सिद्ध हुआ क्योंकि धूर्त लोगों को लोक सेवाओं से दूर रखने के चक्कर में जाने-भनजाने में योग्य, कुशल और बुद्धिमान व्यक्ति भी सेवा के बाहर रह जाते हैं। यह विश्वासपूर्ण सिद्ध नहीं हो सकता कि जब धूर्त और अयोग्य व्यक्तियों को सेवाओं से बाहर रत दिया जायेगा तो योग्य व्यक्ति स्वतः ही प्राप्त होने लगेंगे।

इसके विपरीत आवश्यकता इस बात की है कि योग्य व्यक्तियों को लोक सेवाओं की ओर आकृष्ट किया जाये। योग्य व्यक्तियों को खोज के लिए प्रयास किये जाने चाहिए। अधिकांश देशों में लोक सेवा आयोगों का कार्य धूर्त व अयोग्य व्यक्तियों को सेवाओं के बाहर रखना ही नहीं अपितु उनके स्थान पर क्षमतावान, ईमानदार और योग्य व्यक्तियों को आकर्षित करना है। इसके लिए प्रतियोगिता परीक्षाओं की व्यवस्था की जाती है जिसकी सूचना व्यापक स्तर पर दी जाती है—जैसे समाचार-पत्रों, विज्ञापितों (Advertisement), स्टाइस आदि। यही सत्या में निवृत्ति करनी होती है तो इन सभी साधनों का प्रयोग कर योग्य व्यक्तियों को आकर्षित किया जा सकता है। तकनीकी पदों के लिए तकनीकी शिराण सस्थाओं के अध्यक्षों से सम्पर्क स्थापित कर योग्य व्यक्तियों को प्राप्त किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त उच्च पदों के लिए, जहाँ विशिष्ट योग्यता एवं अनुभव की आवश्यकता होती है, वहाँ भर्ती-वर्ती अधिकारी उपयुक्त व्यक्तियों से व्यक्तिगत सम्पर्क स्थापित कर सकता है और उस व्यक्ति को औपचारिकता पूरी करने की दृष्टि से प्रार्थना-पत्र देने को कहा जा सकता है। प्रयत्नों की इस पद्धति को भर्ती के सम्बन्ध में सकारात्मक या निश्चयात्मक दृष्टिकोण की सजा दी जा सकती है।

भर्ती की सकारात्मक व्यवस्था का सबसे बड़ा लाभ यह है कि इसमें योग्य और उचित व्यक्तियों को ही प्रतियोगिता में सम्मिलित होने की स्वीकृति दी जाती है। इसमें इस बात पर बल दिया जाता है कि राज्य की सेवा के लिए योग्यतम व्यक्तियों को कैसे प्रोत्साहित किया जाये। प्रो० किंग्सले (Kingsley) ने भर्ती के सकारात्मक दृष्टिकोण की निम्न विशेषताएँ बताई हैं—

- (1) पद तथा पदोन्नति सोपान क्रम पर बल।
- (2) योग्य व्यक्तियों की व्यापक खोज पर बल।
- (3) अयोग्य व धूर्त व्यक्तियों को दूर रखने के लिए निवृत्ति पूर्व परीक्षा पर बल।
- (4) विभागों के ही पारस्परिक सहयोग तथा आन्तिक सम्बन्धों पर बल।

भर्तों की समस्याएँ

(Problems of Recruitment)

लोक-प्रशासन में योग्य व्यक्तियों की भर्तों के सम्बन्ध में अनेक समस्याएँ हैं जिनमें से मुख्य हैं—(1) नियुक्ति सत्ता का स्थापन, (2) कर्मचारियों के भर्तों की व्यवस्था, (3) कर्मचारियों की योग्यता निर्धारित करने का ढंग, (4) योग्यता निर्धारित करने के लिए प्रशासकीय तन्त्र का संगठन, आदि ।

प्रो० जितोजी के अनुसार भर्तों की समस्या में निम्नलिखित बातें धाती हैं—
जिनका विस्तार से वर्णन किया जा रहा है—

1. नियुक्ति सत्ता का स्थापन,
2. भर्ती करने वाले अधिकारियों के प्रकार,
3. कर्मचारियों की भर्तों के तरीके,
4. कर्मचारियों की योग्यता,
5. योग्यताओं को निर्धारित करने के ढंग, तथा
6. योग्यता निर्धारित करने के लिए 'प्रशासकीय तन्त्र' का संगठन ।

(1) नियुक्ति सत्ता का स्थापन

(Location of Appointing Power)

लोक-प्रशासन में कर्मचारियों की भर्तों की समस्याओं में सर्वप्रथम समस्या नियुक्ति सत्ता की स्थापना है । साधारण दायरों में हमका ध्येय होता है कि कर्मचारियों की नियुक्ति करने के अधिकार कितने प्राप्त होने चाहिए । जिन देशों में सविधान विहित होता है, वहाँ नियुक्ति करने वाली सत्ता का उल्लेख कर दिया जाता है । भारत, सं० रा० अमेरिका तथा फ्रान्स आदि देशों के सविधानों में हम बात का स्पष्ट रूप में वर्णन है कि राज्य के उच्च कर्मचारियों की नियुक्ति करने का जिसे अधिकार है और अन्य कर्मचारियों की नियुक्ति कौन करेगा । सविधान के प्रतिबन्ध होने पर नियुक्ति करने वाली सत्ता का स्थापन समझ अथवा ध्येयस्थापिका द्वारा पारित किये गये कानून के अनुसार होता है ।

साधारण के सभी प्रजातांत्रिक देशों में कुछ महत्वपूर्ण अधिकारियों की नियुक्ति करने का अधिकार एक व्यक्ति अथवा संस्था को न होकर समस्त जनता को दिया जाता है । उदाहरण के लिए भारत तथा सं० रा० अमेरिका को लिया जा सकता है; जहाँ मुख्य प्रशासकीय अधिकारी (राष्ट्रपति) का चुनाव जनता द्वारा किया जाता है । सं० रा० अमेरिका में राष्ट्रपति की नियुक्ति निर्वाचन के आधार पर होती है जिसके भाग लेने के लिए निर्वाचक विधेय रूप से चुने जाते हैं । विलुट इन निर्वाचकों के चुनाव के लिए सं० रा० अमेरिका के समस्त नागरिक भाग लेते हैं । भारत में राष्ट्रपति के निर्वाचन की पद्धति सं० रा० अमेरिका से थोड़ी भिन्न है । यहाँ

राष्ट्रपति के निर्वाचन में सदस्य के निर्वाचन मध्य तथा राज्य के विधान मण्डल के निर्वाचन मध्य भाग लेते हैं।

कुछ महत्त्वपूर्ण पदों की नियुक्ति का अधिकार जनता के प्रतिरिक्त मुख्य कार्यपालिका को दे दिया जाता है। ऐसा करना इसलिए उचित माना गया है कि प्रशासन की देख-भाल का उत्तरदायित्व कार्यपालिका पर ही रहता है तथा अधिकारियों से कार्यपालिका का ही गोपना सम्बन्ध रहता है। जैसे राष्ट्रपति, जो कि पुराने कार्यपालिका होता है, उसे मन्त्रि-मण्डल के सदस्यों, न्यायाधीशों, राजदूतों, लोक-सेवा आयोग के सदस्यों, महालेखा निरीक्षक आदि को नियुक्त करने का अधिकार होता है। यहाँ यह बताना देना आवश्यक है कि जिन देशों में समदात्मक शासन व्यवस्था की स्थापना की गई है वहाँ वास्तविक कार्यपालिका शक्तियाँ मन्त्रि-मण्डल में निवास करती हैं। उदाहरण के लिए भारत तथा इराक को लिया जा सकता है, जहाँ राष्ट्रपति तथा सम्राट को वास्तविक कार्यपालिका के अधिकार प्राप्त नहीं हैं। कहने को राष्ट्रपति प्रधान मन्त्री की नियुक्ति करता है, परन्तु वास्तविकता इस बात में है कि वह उसी व्यक्ति को प्रधान मन्त्री नियुक्त करता है जो निम्न शक्त में बहुमत दण का नेता होता है। इसके प्रतिरिक्त उसी की राय से दूसरे मन्त्रि-मण्डल के सदस्यों की नियुक्ति की जाती है। जहाँ तक दूसरे पदाधिकारियों की नियुक्ति का इस प्रकार की शासन व्यवस्था में प्रश्न है, वह सम्बन्धित मन्त्रियों के द्वारा सम्पादित किया जाता है।

दूसरी ओर जिन देशों में प्रध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था पाई जाती है, वहाँ कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार वहाँ के राष्ट्रपति में निहित होते हैं। अपनी स्वच्छता में पदाधिकारियों तथा मन्त्रि-परिषद् के सदस्यों की नियुक्ति करता है। मन्त्रि-परिषद् के सदस्यों से राष्ट्रपति राय लेता है, परन्तु उस राय से वह बाध्य नहीं होता। 1789 से लेकर आज तक अमेरिका के राष्ट्रपति ने मन्त्रि-परिषद् द्वारा दिये गये भन्ने परामर्शों को टुकरा दिया है। परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि स० रा० अमेरिका में राष्ट्रपति के नियुक्ति अधिकार पर कोई नियन्त्रण नहीं होना। वस्तुस्थिति यह है कि जो महत्त्वपूर्ण नियुक्तियाँ राष्ट्रपति करता है वे सभी अन्तिम मानी जाती हैं जबकि वहाँ की सीनेट उनका अनुमोदन कर देती है। इस प्रकार स० रा० अमेरिका में नियुक्ति का अधिकार सीनेट तथा राष्ट्रपति के बीच बँटा हुआ है। राष्ट्रपति जब किसी राज्य में सभ्य अधिकारी की नियुक्ति करता है तो उस राज्य के सीनेटरी से पहले परामर्श करना है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि पदाधिकारियों की नियुक्ति के सम्बन्ध में दो विचार प्रचलित हैं। एक मत तो यह है कि जनता को प्रशासकीय अधिकारियों एवं कर्मचारियों को मतदान प्रणाली द्वारा निर्वाचन का अधिकार प्राप्त होना चाहिए। सिद्धान्त रूप में इस प्रणाली के कई लाभ हो सकते हैं परन्तु व्यवहार में इस पद्धति के कई दोष हैं। जनता में इतनी योग्यता नहीं हो सकती कि वह कोई बुद्धिमत्तापूर्ण

निर्वाचन के मते। विभिन्नतर प्रमुख पदाधिकारियों के निर्वाचन अथवा चुनाव में जनता के बुद्धिमत्तापूर्ण निर्वाचन की आशा करना महान् भ्रम होगी। प्रशासकीय अनुभव ने इस बात को सिद्ध कर दिया है कि पदाधिकारियों के चुनाव में जनता व्यक्तिगत एवं राजनीतिक प्रभावों से बचिष्ठ नहीं रह सकती है, या पदाधिकारियों के जनता निर्वाचन की जन-प्रतिष्ठा सम्भायता बनी रहती है। इस धारणा के पीछे मूल बात यह है कि 'जनता के अधिकतर सदस्य मूर्ख होते हैं।' या जनता को प्रशासन के अधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार देना चुनाव प्रशासन के हित में नहीं है।

दूसरे विचार के अनुसार व्यवस्थापिका सभा के सदस्यों तथा मुख्य कार्यपालिका को, जिनका कार्य शासन की नीति निर्धारण करना तथा निर्देश देना होता है, छोड़कर जनता को अन्य पदाधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार न देना चाहिए। अन्य पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों की नियुक्ति के लिए ऐसी समितियों एवं आयोग का निर्माण करना चाहिए जिनमें दायर योग्य निपुण एवं उम्मादी व्यक्तियों का चुनाव हो सके। प्रायः विश्व के सभी देशों में कर्मचारियों की नियुक्ति का अधिकार मुख्य कार्यपालिका अथवा उसके द्वारा निर्मित समिति या आयोग को दिया गया है जिनमें प्रशासन में योग्य कर्मचारी चुने जा सके। इन आयोगों या समिति को राजनीतिक प्रभाव से मुक्त रखा जाता है और स्वतन्त्रता तथा स्वतन्त्रता दी जाती है। इस प्रकार का मण्डल सौर सेवा आयोग (Public Service Commission) होता है जो योग्य कर्मचारियों का छूटन का कार्य करता है। योग्यता का पता लगाने के लिए परीक्षा पद्धति (निम्नित तथा मौखिक) का प्रयोग किया जाता है। तत्पश्चात् योग्य व्यक्तियों के नाम सरकार या सम्बन्धित विभाग को भेजे जाते हैं, जिनके आधार पर नियुक्तियाँ की जाती हैं। कई विद्वानों का विचार है कि सौर सेवा आयोग व सदस्यों को विभिन्न विषयों का ज्ञान होना चाहिए क्योंकि एक ही विषय व विशेषज्ञ के लिए यह सम्भव नहीं कि वह प्रत्येक पद के उम्मीदवार की योग्यता का मूल्यांकन कर सके। साथ यह भी सुझाव दिया जाता है कि इसके सदस्य अपने कार्यक्षेत्र होने चाहिए कि उन पर माध्यमगत या पभाव नहीं डाला जा सके। वे योग्यता के गहरी पारखी होने चाहिए।

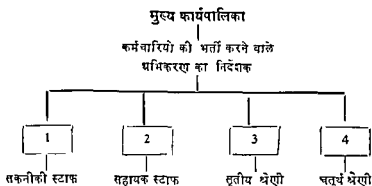
सौर सेवा आयोग की विविध भूमिका होती है। वे सरकार को भर्ती सम्बन्धी नीति के बारे में परामर्श देने हैं। इनके प्रतिष्ठित प्रभावियों की परीक्षा लेना तथा उनका माध्यमकार करना, पदोन्नति एवं स्थानान्तरण (Transfer) के लिए आवश्यकता का परामर्श देना, अनुशासनकारण कार्यवाहियों पर सलाह देना, पम्पादी पुनर्नियुक्तियों के सम्बन्ध में परामर्श देना, सेवा की शर्तों के सम्बन्ध में सुझाव देना आदि।

(2) भर्ती करने वाले अधिकारियों के प्रकार

(Kind of Recruiting Agencies)

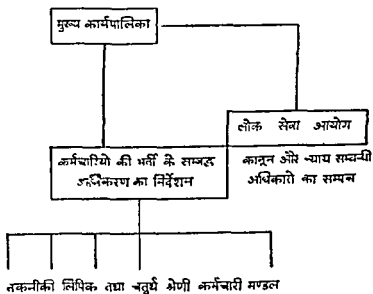
शोक प्रशासन के कर्मचारियों का चुनाव मुख्यतः तीन प्रकार के अधिकारियों

के द्वारा किया जाता है। पहले प्रकार का प्रभिकरण तो वह है जिसमें प्रमुख शक्ति एक मुख्य अधिकारी के हाथ में केन्द्रित रहती है। इस प्रकार के प्रभिकरण को नीचे दिये गये चित्र द्वारा समझाया जा सकता है—



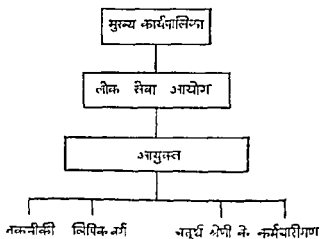
इस प्रकार के प्रभिकरण में भर्ती करने का अधिकार अनेक अधिकारियों में बटा हुआ न होकर एक मुख्याधिकारी के हाथों में केन्द्रित रहता है। इस प्रकार की व्यवस्था सं० रा० अमेरिका में राज्याय प्रशासनो में विशेष रूप से देखने को मिलती है।

दूसरे प्रकार का प्रभिकरण वह है, जिसमें कर्मचारियों के चुनाव आदि का



उत्तरदायित्व एक निर्देशक को दे दिया जाता है जो मुख्य कार्यपालिका के अधीन रहता है, परन्तु इसके अध्यक्ष के प्रतिरक्त लोक सेवा आयोग की भी व्यवस्था रहती है। कानून द्वारा निर्देशक और लोक सेवा आयोग, दोनों के ही अधिकार-क्षेत्र का निर्धारण कर दिया जाता है। निर्देशक पर प्रशासन सम्बन्धी कार्यों का उत्तरदायित्व रहता है जब कि आयोग को नियम और आचार महिता का निर्माण करने, विवादामुक्त मामलों की जांच करने, और उनका निराकरण करने का कार्य सौंपा जाता है। इसके प्रतिरक्त यह कर्मचारियों की भर्ती सम्बन्धी आवश्यक बातों को निश्चित करता है और इस सम्बन्ध में आवश्यक नियम बनाता है। म० र० अमेरिका के राज्यों में इस प्रकार के अधिकारण विशेष रूप से विद्यमान है।

तीसरे प्रकार का अभिकरण आयोग के ढंग का होता है। उसकी रचना निम्नलिखित चित्र में स्पष्ट हो जायेगी—



प्रायः सभी प्रजातान्त्रिक देशों में तीसरे प्रकार के अभिकरण को अपनाया गया है। इस प्रकार के अभिकरण का सबसे महत्त्वपूर्ण लाभ यह है कि एक व्यक्ति के निर्णय के बजाय कई व्यक्तियों के द्वारा मिलकर विद्या जाने वाला निर्णय अधिक बुद्धिमत्तापूर्ण होता है। भारत में यह में राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग (Union Public Service Commission) तथा राज्यों में राज्य लोक सेवा आयोग (State Public Service Commission) की व्यवस्था की गई है। इसके प्रतिरक्त रेलवे सेवा आयोग (Railway Service Commission) की भी व्यवस्था है। ये आयोग राजनीतिक और अन्य प्रभावों को भर्ती की प्रक्रिया से दूर रखते हैं तथा योग्य कर्मचारियों के चयन को सम्भव बनाते हैं। भारतीय मन्त्रिमंडल में मंत्र तथा राज्य स्तर पर स्वतंत्र लोक सेवा आयोग की स्थापना करने की व्यवस्था है।

(3) कर्मचारियों की भर्ती के तरीके (Methods of Recruitment)

लोक-प्रशासन के कर्मचारियों तथा पदाधिकारियों के सम्बन्ध में यह एक महत्त्वपूर्ण समस्या है कि उच्चाधिकारियों का चुनाव प्रशासन का कार्य करने वाले कर्मचारियों में से ही होना चाहिए अथवा प्रशासन के बाहर के व्यक्तियों में से। लोक-प्रशासन की इस समस्या का "आन्तरिक नियुक्ति बनाम बाह्य नियुक्ति" का नाम दिया जाता है। लेवी मेयर्स के मतानुसार पदाधिकारियों को नियुक्त करने के दो तरीके हैं— "सेवा या सम्बन्धित सेवा के भीतर से ही पुनः नियुक्ति करना या पदोन्नति देना या सेवा के बाहर से नियुक्ति करना।" साधारणतया सभी सरकारें दोनों ही पद्धतियों का उपयोग करती हैं। वस्तुतः इस समस्या का सर्वोत्तम समाधान यह है कि प्रशासकीय अनुभव तथा सामान्य राजनीतिक दृष्टिकोण के प्रकाश में इन दोनों का सुखद समन्वय हो। फिर भी यहाँ यह बताना उचित होगा कि निम्न स्तर पर प्रत्यक्ष भर्ती का नियम होना चाहिए, मध्यम स्तर के लिए प्रत्यक्ष भर्ती के साथ पदोन्नति की एक उदार प्रणाली का सम्मिश्रण होना चाहिए और ऊपर या चोटी के स्तर पर पदोन्नति की एक सुनिश्चित प्रणाली होनी चाहिए। इस तरह यह समस्या मुख्यतः लोक सेवाओं की मध्यम श्रेणियों में सम्बन्धित है।

लोक-प्रशासन में कर्मचारियों की भर्ती के दोनों तरीकों के गुण तथा दोषों का मूल्यांकन में वर्णन करना यहाँ उचित होगा।

भीतर से नियुक्ति या भर्ती के गुण

(Merits of Recruitment from within or by Promotion)

लोक-कर्मचारियों की भर्ती उगमे कार्य कर रहे कर्मचारियों में से की जाती है तो उसे भीतर से नियुक्ति (Recruitment from within) अथवा पदोन्नति द्वारा नियुक्ति (Recruitment by Promotion) कहा जाता है। जो लोग सेवाओं में व्यावसायिकता (Professionalization) को महत्त्व देते हैं, उनका मत है कि भर्ती अन्दर से अर्थात् पदोन्नति द्वारा की जानी चाहिए। वे इस प्रकार की भर्ती के निम्न लाभ बताते हैं—

(1) इस व्यवस्था में प्रगति का दरवाजा कार्य करने वाले कर्मचारियों के लिए खुला रहना है। इसके परिणामस्वरूप कर्मचारी बड़ी योग्यता तथा कर्मठता से कार्य करता है। इससे प्रशासन कुशल बना रहता है।

(2) इसमें कर्मचारियों को प्रशिक्षण की आवश्यकता कम रहती है जिससे प्रशिक्षण के कार्य हेतु व्यय नहीं करना पड़ता।

(3) इसका एक लाभ यह भी होता है कि सरकार योग्य व्यक्तियों को अपनी ओर आकर्षित करती है। यदि सरकार ऐसा करने में असफल रहती है तो योग्य व्यक्ति दूसरे व्यवसायों में चले जावेंगे और लोक-प्रशासन में कोई भी आना पसन्द नहीं करेगा।

(4) इस व्यवस्था में पदोन्नति के लक्ष्य प्राप्त होने से निम्न स्तर पर कर्मचारी कम बैठन पर भी कार्य करने के लिए सैपार रहता है, क्योंकि यह जानता है कि अच्छा कार्य करने पर अवश्य ही पुरस्कार मिलेगा। यह पुरस्कार पदोन्नति के रूप में होता है।

(5) इस व्यवस्था में सेवाओं में पारम्परिक ढंग उत्पन्न नहीं होने पाता। प्रत्येक कर्मचारी को अपने कार्य-काल की अधिक संख्या पदोन्नति मिलती रहती है। अपने ऊपर के अधिकारी के साथ सहयोग और सम्भावना के साथ कार्य किया जाता है। यदि सुभी प्रतिप्रेषिता से रिक्त पदों को भरा जाए तो नया घाने वाला कर्मचारी और पुराने कर्मचारी में द्वेष की भावना उत्पन्न होने की सम्भावना तथातार बनी रहती है।

(6) पदोन्नति द्वारा भर्ती की व्यवस्था से लोक सेवा आयोग के कार्यों में प्रतिभार नहीं बढ़ता। उसे रिक्त पदों के लिए विशासन निश्चालना तथा प्रतिप्रेषिता परीक्षा की व्यवस्था नहीं करनी पड़ती। अतः आयोग अपने दूसरे कार्यों को चुनौत-पूर्वक कर सपता है।

(7) भीतर से भर्ती का एक लाभ यह भी होता है कि इसमें यह अन्देहा नहीं रहता कि पदोन्नत व्यक्ति अपने उत्तरदायित्वों को निभा सकेगा या नहीं। कार्य करने हुए प्रथमवीय कर्मचारी दक्षता को प्राप्त कर लेता है, अतः इस प्रकार के अन्देह की कोई गुञ्जादश नहीं रहती। इसके विपरीत सीधी भर्ती में यह अन्देह परावर बना रहता है कि नया नियुक्त अधिकारी अपने उत्तरदायित्वों का निर्वह करने में सक्षम है अथवा नहीं।

(8) यह पद्धति परीक्षा पद्धति से बड़ी अधिक अच्छी है। यह सर्वदा स्वीकार किया जाता है कि कोई भी परीक्षा ऐसी नहीं होती जो परीक्षार्थी की व्यक्तिगत योग्यताओं का भर्त्स प्रकाश पता लगा सके। इसके विपरीत पदोन्नति व्यवस्था में कर्मचारी के कार्य करने की क्षमता व योग्यता का पता रहता है, अतः उसकी सामर्थ्य का सतत अनुमान लगाये जाने का भय नहीं रहता।

भीतर से भर्ती के दोष

(Demerits of Recruitment from within)

भीतर से भर्ती के कई गुण हैं। इन गुणों के साथ इस पद्धति में कुछ गम्भीर दोष भी पाये जाते हैं, जो निम्न हैं—

(1) आनोचक इस पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह बतलाते हैं कि इसमें पदा-प्राप्त अधिक बढ़ जाता है। प्रवीणत्व कर्मचारियों की पदोन्नति उनके उच्च अधिकारी की रिपोर्ट पर निर्भर करती है। यदि किसी कारणवत् निम्न अधिकारी अपने उच्च अधिकारी को प्रसन्न नहीं रख सके तो उनकी पदोन्नति सतरे में पट जाती है। इस पद्धति में पारदर्शी चरम सीमा पर पहुँचने का भय रहता है। इसमें अनुसूच कर्मचारियों की उन्नति की सम्भावना रहती है।

(2) इगमे चुनाव का क्षेत्र सीमित हो जाता है। यह आवश्यक नहीं कि उनी सीमित क्षेत्र में योग्य तथा कुशल कर्मचारी मिल सकें।

(3) इस प्रणाली का यह दोष बताया जाता है कि कर्मचारी उच्च पद पर पहुँचते-पहुँचते वृद्ध हो जायेंगा तथा अपनी शक्ति एर कार्यक्षमता ग्नी देगा। वह रिश्चार से भी रुढ़िवादी हो जायेगा। इगमे प्रशासन में निधिलता आ जायेगी।

(4) यह प्रणाली प्रजानन्द के गिद्वान्नों के विरुद्ध है क्योंकि इगमे लोक सेरको एष सामान्य नागरिकों में भेद किया जाता है। इस कारण यह कहा जा सकता है कि यह प्रणाली पक्षपात एरुं अगमानता पर आधारित है।

बाहर से भर्ती-व्यवस्था के गुण

(Merits of Recruitment from outside or by Open Competition)

बाहर से लोक-कर्मचारियों की भर्ती में हमारा अर्थ 'कुत्री प्रतियोगिता' से होना है। इस प्रकार की व्यवस्था में भर्ती में चुनाव का क्षेत्र व्यापक होता है। इसमें यदि किसी विभाग में कुद्व कर्मचारियों की आवश्यकता होती है तो उन पदों के लिए योग्यता तथा शिक्षा की शर्तों, विज्ञापन द्वारा समाचार पत्रों में प्रकाशित की जाती है। जो व्यक्ति उन शर्तों को पूरा करता है, वह आवेदन-पत्र दे सकता है और नियुक्ति अधिकारी उनमें से योग्यतम व्यक्तियों को छुट लेता है। योग्यतम व्यक्तियों को छुटने का आधार परीक्षा तथा माशान्नार होना है। इस प्रणाली के निम्न गुण हैं—

(1) इस पद्धति में लोक कर्मचारियों की नियुक्ति में गमानता रखी जाती है। जिस पद के लिए रिज्ञापन दिया गया है उसके लिए कोई भी व्यक्ति आवेदन-पत्र दे सकता है, चाहे वह प्रशासन में कार्य करता हो अथवा नहीं। प्रश्न यह है कि वह व्यक्ति उम पद की योग्यता रखता हो। अतः यह पद्धति लोकनन्त्रात्मर गिद्वान्नों के पनुषूत है।

(2) इस पद्धति में चुनाव-क्षेत्र व्यापक होता है। समस्त राज्य के योग्य व्यक्ति आवेदन-पत्र भेज सकते हैं। अपनी योग्यता के आधार पर वह उच्च पद प्राप्त कर सकता है।

(3) इस पद्धति के द्वारा योग्य व नये विचारों वाले व्यक्ति लोक-प्रशासन में आ पायेंगे। इगमें लोक-प्रशासन में नये प्रयोग होने की सम्भावना रहती है।

(4) इस पद्धति में रुढ़िवादिता तथा सर्वोर्गता प्रशासन में नहीं आ सयेगी। नये रक्त के युवक उत्साह और उर्ग से कार्य करेंगे, इगमें वैज्ञानिक शिक्षा का लाभ प्रशासन को होगा।

(5) नियुक्ति की इस व्यवस्था में सरकार योग्य व्यक्तियों को अपनी ओर आकर्षित कर सकती है अन्यथा वे युवक अन्य कार्य-धन्धे में लग जायेंगे। इस प्रकार सरकार विश्वविद्यालय तथा अन्य शिक्षण संस्थाओं से निकलने वाले योग्य व परिश्रमी विद्यार्थियों से वचित रह जायेगी।

(6) प्रत्यक्ष भर्ती के परिणामस्वरूप प्रशासन में नीचवर्ग नियमित रूप में घात रहते हैं। इसमें देश की बढ़ती हुई मागजिर, राजनीतिज्ञ तथा साक्षर परिस्थितियों के अनुकूल सौर-सेवाएँ बनी रहती हैं। अतः यह पद्धति परम्परावादी तथा प्रचुर उन्नत करण वाली प्रवृत्तियों के विकास का रोध देती है।

(7) तनवीरी सेवाएँ के लिए खुली प्रतियोगिता पद्धति (Open Competitive System) का विशेष महत्त्व है। इसमें ऐसे व्यक्तियों को प्राप्त किया जा सकता है जो नवीन अनुसन्धान के खोजों में परिचित हैं। जिसमें अपने उन्नतदायियों का निर्वाह करने में बाध कठिनाई न हो।

बाह्य से भर्ती के दोष

(Demerits of Recruitment from outside)

बाह्य से भर्ती के जहाँ कुछ महत्त्वपूर्ण गुण हैं वहाँ इस पद्धति में कुछ दोष भी हैं। इसी दोषों के कारण इस पद्धति की प्राप्ति की जाती है। वे तर्क निम्न हैं—

(1) इस पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह बताया जाता है कि इससे प्रशासन में अनुभवीत शक्ति प्रवेश पा जाती है। इससे प्रशासन में दक्षता कम हो जाती है। नये व्यक्तियों की प्राप्ति के साथ ही नये गीतों में कई कर्ष लग जाते हैं।

(2) इस पद्धति में प्रशिक्षण की व्यय्यता करना आवश्यक होता है। इसमें सरकार का व्यय में धन व्यय करना होता है।

(3) प्राप्ति यह भी कहते हैं कि यह आवश्यक नहीं कि नये कर्मचारियों पुराने कर्मचारियों से योग्य हों। जब पुराने कर्मचारियों की उन्नति का मार्ग बन्द हो जाता है तो वे उत्साहित हो जाते हैं। इसका प्रशासन पर प्रभाव पड़ता है।

(4) इस पद्धति का यह भी दोष बताया जाता है कि नियमित परीक्षा या मासिकवार के आधार पर योग्यता की वास्तविक जांच नहीं की जा सकती।

दोनों पद्धतियों के गुण तथा दोषों के अध्ययन के पश्चात् यह निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि दोनों में से कोई भी पद्धति अपने में पूर्ण नहीं है। किसी न किसी रूप में सौर-प्रशासन के कर्मचारियों की नियुक्ति के सम्बन्ध में दोनों पद्धतियों को स्थान दिया जाता है। आज सभी देशों में उच्च पदों की भर्ती के लिए दोनों प्रकार की पद्धतियों का प्रयोग किया जाता है। कभी-कभी तो अनुपात की मात्रा तक निर्दिष्ट कर दी जाती है। भारत में अगिल भारतीय सेवाओं (All India Services) जैसे भारतीय प्रशासनिक सेवा, (IAS), भारतीय पुलिस सेवा (I.P.S) आदि। अन्य सेवाओं में कुछ प्रतिष्ठित पद पर भर्ती भीतर में की जाती है जबकि सौर रिक्त पदों पर नियुक्ति खुली-प्रतियोगिता द्वारा की जाती है। इसी प्रकार राज्य स्तरीय सेवाओं में कुछ प्रतिष्ठित पद भीतर में भर्ती के द्वारा भरे जाते हैं और बाकी पद खुली प्रतियोगिता द्वारा। परन्तु जहाँ तक निम्न पदों का प्रश्न है, उनको भर्ती खुली प्रतियोगिता के द्वारा की जाती है।

इसके अलावा उच्च पदों पर 80 प्रतिशत व्यक्ति प्रतिस्पर्धात्मक परीक्षाओं के परिणामस्वरूप भर्ती की सुधी व्यवस्था के द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और 20 प्रतिशत व्यक्ति निम्न सेवाओं में से पदोन्नति के आधार पर नियुक्त किये जाते हैं। मंत्रालय में उच्च पदों पर भर्ती अधिकांश मात्रा में निम्न पदों पर कार्य करने वाले व्यक्तियों में से की जाती है, क्योंकि वहाँ पर मित्रिय सेवा के सम्बन्ध में बड़ी नियम नहीं है।

अन्त में कहा जा सकता है कि भर्ती की व्यवस्था में हम दोनों में से किसी एक पद्धति को अपनाने का पूर्ण निश्चय नहीं कर सकते। हमें दोनों ही व्यवस्थाओं को अपनाकर उनके गुणों में तोर सेवाओं को कार्य-कुशल बनाना होगा।

(4) कर्मचारियों की योग्यता

(Qualification of Personnel)

लोक-प्रशासन में कर्मचारियों के लिए योग्यता का हाना अत्यावश्यक है, क्योंकि प्रशासन का प्रमुख इंग्र पर निर्भर है। इसी कारण लोक सेवाओं में विभिन्न पदों के लिए योग्यता निर्धारित कर दी जाती है। जो लोक उन योग्यताओं को रखते हैं, पद के लिए अभ्यर्थी (Candidate) बन सकते हैं। लेकिन समानता और मान्यता के समर्थकों ने पूर्ण अपेक्षित योग्यता (Pre-requisite Qualification) को समानता के सिद्धान्त के विरुद्ध बताया है। उनका विचार है कि प्रत्येक व्यक्ति को इस बात का अधिकार होता चाहिए कि वह अपनी पसन्द की किसी भी सेवा के लिए प्रतियोगिता कर सके। शिक्षा सम्बन्धी योग्यताएँ प्रतियोगिता के क्षेत्र को अलग नहीं छोड़ती तब सीमित कर देती हैं, जो कि उम्र योग्यता को पूरा करते हैं, जो उचित नहीं हैं। इसके विपरीत जो लोग इस मान्यता के हैं कि पूर्ण अपेक्षित योग्यताएँ होनी चाहिए, वे तर्क प्रस्तुत करते हैं कि प्रत्येक व्यक्ति प्रत्येक पद के लिए योग्य और उपयुक्त नहीं हो सकता। अतः पदों के लिए उन्हीं लोगों को प्रतियोगी बनने की स्वीकृति दी जानी चाहिए जो उम्रके सम्बन्ध की योग्यता रखते हैं। इससे प्रयोग्य व्यक्तियों को सेवा से बाहर रखा जा सकता है। अतः प्रत्येक पद के लिए कुछ योग्यताओं को निर्धारित किया जाना चाहिए।

लोक सेवाओं में भर्ती के लिए कुछ योग्यताएँ निर्धारित की जाती हैं। सामान्यता को दो श्रेणियों में बाँटा जा सकता है—(1) सामान्य तथा (2) विशिष्ट। सामान्य योग्यताओं के अन्तर्गत नागरिकता, अधिवास, लिंग एवं आयु आदि आते हैं। ये योग्यताएँ सभी कर्मचारियों पर समान रूप में लागू होती हैं। विशेष योग्यताओं में शिक्षा, अनुभव, तकनीकी ज्ञान आदि आते हैं।

सामान्य योग्यताएँ

(General Qualifications)

(क) नागरिकता (Citizenship)—लोक-प्रशासन के कर्मचारियों के लिए यह आवश्यक माना गया है कि वे राज्य के नागरिक हों। अनागरिक या विदेशियों

को सरकारों केवल में स्थान नहीं दिया जाता है। ऐसा होना इसलिए आवश्यक माना गया है कि सरकारी सेवाओं में कार्य करने वाले कर्मचारियों का सरकार तथा राज्य के प्रति स्वामि-भक्त ज्ञान आवश्यक है। यह तभी सम्भव है जबकि सौर-कर्मचारी राज्य के नागरिक हों। कभी-कभी विदेशियों को भी सरकारी सेवा में रखा जाता है। किन्तु इस सम्बन्ध में नियम यह है कि ऐसा कर्मचारी उनसे राज्य के प्रति कर्तव्यशील की भाँव करनी होती है। इस प्रकार की व्यवस्था स० ग० घमरिया में पाई जाती है।

(ए) अधिवास (Domicile) कहीं-कहीं पर कर्मचारियों की सेवा करने समय अधिवास या निवास का प्रतिबन्ध लगा दिया जाता है। उदाहरण के लिए, भारत में राज्यों के प्रशासकीय पदा पर केवल उन्हीं लोगों को नियुक्त किया जाता है जो उस राज्य के निवासी हों परन्तु इस प्रकार का प्रतिबन्ध तकनीकी सेवाओं के लिए नहीं रखा जाता है। अधिवास की योग्यता का सर्वप्रथम स० ग० घमरिया में लागू किया था। वहाँ छात्र भी विदेशी राज्यों का राष्ट्रीय सेवाओं में यथाचित प्रतिनिधित्व दिया जाता है। परन्तु इस सिद्धान्त द्वारा कार्य-सुगमता प्रभावित होती है। कई ऐसे योग्य व्यक्ति हों सकते हैं जो अधिवास की शर्तों के परिणामस्वरूप किसी राज्य या प्रदेश में निरक्षर नहीं पा सकते हैं। भारत में भी कई राज्यों द्वारा इस परिपाटी का प्रयोग किया है। कई बार समाचार-पत्रों में यह पढ़ने को मिलता है कि किसी राज्य में कुछ पदा का विज्ञापन दिया परन्तु अभ्यासी (Candidate) के लिए यह आवश्यक है कि वह उसी राज्य का हो। इस प्रकार किसी दूसरे राज्य का व्यक्ति उन पदों के लिए प्रार्थना-पत्र नहीं दे सकता। कुछ राज्य अपने क्षेत्र में रहने वाले व्यक्तियों को दूसरे राज्य में रहने वाले व्यक्तियों की प्रवेश प्रशासकीय पदों पर प्राथमिकता देते हैं। हमें दूसरे राज्य के योग्य व्यक्ति नियुक्ति में रूचि नहीं है। लोक-सेवाओं में लोगों के लिए अधिवास की आवश्यकता योग्यता के योग्यता का सिद्धान्त घुमिदर पट जाता है। जैसा कि स्टाहल (Stahl) का विचार है कि "योग्यता के आधार पर चयन करने की एक महत्वपूर्ण विशेषता यह होती है कि सर्वश्रेष्ठ योग्यता प्राप्त व्यक्ति को भर्ती किया जाये चाहे वह कहीं भी रहता हो।"

(ग) लिंग (Sex) — प्रथम विश्वयुद्ध के पूर्व विश्व के प्रायः सभी देशों में स्त्रियों को महत्वपूर्ण राजनैतिक तथा प्रशासकीय पदा पर नियुक्त नहीं किया जाता था। परन्तु 1919 के बाद दृढ़ता तथा स० ग० घमरिया में लिंग-भेद को समाप्त कर दिया गया। लक्ष्मणान् स्वनयत्रता, समानता तथा प्रजातन्त्र के वर्तमान युग में स्त्रियों को पुरुषों के समान अधिकार दिये गये हैं जब सरकारी नौकरियों में लिंग के आधार पर कोई भेद नहीं किया जाता। फिर भी कुछ ऐसी सरकारी सेवाएँ होती हैं जिनमें लिंग का ध्यान रखा जाता है, जैसे वायु सेना। कभी-कभी उच्च प्रशासकीय पदों पर विवाहित स्त्रियों पर रोक लगा दी जाती है, उसका कारण यह बताया जाता है कि विवाह के बाद उनका पारिवारिक उत्तरदायित्व उनके प्रशासकीय उत्तरदायित्व में बाधक हो सकता है।

(घ) आयु (Age) — प्रशासनिक पदों की भर्तियों के समय आयु योग्यता को अत्यधिक महत्त्वपूर्ण माना गया है। परन्तु आयु कम से कम और अधिक से अधिक कितनी होनी चाहिए इस पर विचारक एकमत नहीं हैं। कुछ लोगों का यह विचार है कि कम उम्र के लोगों को मजदूरी सेवा में भर्ती कर उनको आवश्यकता के अनुरूप बाल सकते हैं जबकि पक्की आयु (ग्रैड) वाले व्यक्ति को सेवाओं में लिया जाता है ना उम्र समय तक उनकी बुद्धि का विकास तथा अनेक पहलुओं पर विचार निर्दिष्ट हो जाते हैं, जिसका बदलाव बहुत कठिन होता है। जबकि दूसरी ओर अधिक उम्र वाले व्यक्ति अधिक अनुभवशील होते हैं और अपने पद के उत्तरदायित्व को निभा सकते हैं। अधिकांश देशों में कम उम्र के लोगों को सेवाओं में लिया जाता है। भारत में राजनीतिक पदों पर नियुक्ति के लिए भी आयु-सीमा लगाई गई है। उदाहरण के लिए, भारत का राष्ट्रपति 35 वर्ष से कम की आयु का नहीं हो सकता तथा राज्य सभा के सदस्य के लिए 30 वर्ष की आयु का होना आवश्यक है। इसी प्रकार लोक सभा के सदस्य के लिए 25 वर्ष की आयु का होना आवश्यक माना गया है। प्रशासनिक पदों के लिए भी आयु का बन्धन लगा हुआ है। प्रशासनिक पदों के लिए 21 से 26 वर्ष की आयु निर्धारित की गई है। अधीनस्थ कर्मचारियों पर भी यह बन्धन लगा हुआ है। भारत में निम्न त्तिपक के लिए कम से कम 18 वर्ष तथा अधिक से अधिक 25 वर्ष रखे गये हैं। इंग्लैंड में प्रथम श्रेणी लिपिक के लिए 22 वर्ष से लेकर 24 वर्ष तक की आयु तथा बॉय क्लर्क के लिए 15 वर्ष से लेकर 17 वर्ष की आयु अनिवार्य मानी गई है। कुछ पदों के लिए अधिकतम आयु निर्दिष्ट कर दी जाती है जिनमें उन लोगों की नियुक्ति उन पदों पर न हो सके जो अधिक आयु के हो जाने के कारण उन पदों के उत्तरदायित्व का निभान में असमर्थ हैं। इसके विपरीत म० रा० अमेरिका में आयु सम्बन्धी प्रतिबन्ध को स्थान नहीं दिया गया है। वहाँ ऐसे व्यक्तियों को प्राथमिकता दी जाती है जिन्होंने व्यक्तिगत क्षमता में काम करने का अनुभव प्राप्त कर लिया हो। अतः ऐसी स्थिति में लोक सेवाओं में नियुक्ति के लिए आयु सीमा कुछ अधिक होगी अन्यथा अनुभवहीन कर्मचारी उपलब्ध नहीं हो सकते।

विशिष्ट योग्यताएँ (Special Qualifications)

उपरोक्त सामान्य योग्यताओं के अतिरिक्त कुछ विशिष्ट योग्यताएँ भी प्रशासनिक पदों की भर्तियों के लिए आवश्यक मानी गई हैं। इनमें अभ्यर्थी की शिक्षा, अनुभव तकनीकी ज्ञान तथा वैयक्तिक ज्ञान आदि आते हैं जिनका विवरण नीचे दिया जा रहा है।

(1) शिक्षा (Education) लोक सेवाओं में प्रवेश पान के लिए पद की निम्नतम शिक्षण योग्यता निर्धारित कर दी जाती है। उसके अभाव में किसी भी अभ्यर्थी को उस पद पर नियुक्त नहीं किया जा सकता। ब्रिटेन व भारत में प्रत्येक पद की निम्नतम शिक्षण-योग्यता निर्धारित है। ब्रिटेन में यह योग्यता सामाजिक तथा

मानव शास्त्रों की उदार योग्यता है जबकि म० ग० अमेरिका में तकनीकी तथा व्यावसायिक पदों को छोड़कर अन्य सरकारी पदा पर भर्तों के लिए निती प्रकार की शिक्षा सम्बन्धी योग्यता की आवश्यकता नहीं है। यहाँ सभी अमेरिकी नागरिकों को नौकर सेवा परीक्षा में बैठने के लिए समान अधिकार दिया जाता है। भारत में निम्न विषय के लिए न्यूनतम शिक्षा योग्यता संद्विध निर्धारित की गई है। प्रशासकीय पदों के लिए किसी विश्वविद्यालय का स्नातक होना आवश्यक है। कुछ मामलों का विचार है कि शिक्षा सम्बन्धी योग्यता के निर्धारण के परिणामस्वरूप विश्वविद्यालयों में विद्यार्थियों की संख्या में बड़ी मात्रा में वृद्धि हुई है और जिसके कारण शिक्षा के स्तर में गिरावट आई है। यह तर्क ध्यान देने योग्य है कि उच्च शिक्षा अर्जित करने का पर्य कदापि यह नहीं है कि वह व्यक्ति प्रशासनिक कार्यों में उतना दक्ष होगा। इसी बात को ध्यान में रखते हुए कुछ विचारकों ने यह मत व्यक्त किया है कि भारत में प्रशासकीय पदों में शिक्षा की योग्यता को कम कर दिया जाय अर्थात् विश्वविद्यालय की स्नातक डिग्री (Bachelor's Degree) के स्थान पर हायर सेकेंडरी (Higher Secondary) की निम्नतम शिक्षा स्वीकार की जाय और उसके प्रतिभाग की अवधि बढ़ा दी जाय। ऐसा होने पर अभ्यर्थी (Candidate) अपने पद के सम्बन्धित ज्ञान को अर्जित कर सकेंगे और उमरे उन्नतदासिन्व पर निर्वाह कर सकेंगे।

लेकिन यह भी स्वीकार करना होगा कि उस शिक्षा व्यक्ति के ज्ञान, बुद्धि तथा अनुभव में वृद्धि करती है जिसमें उसका रष्ट्रियता स्थापन हो जाता है और निर्गुण की शक्ति बढ़ जाती है। निष्कर्ष के तौर पर यह कहा जा सकता है कि प्रस्ताव यह रहेगा कि औद्योगिक शिक्षा और प्रशासन को आवश्यकताओं के बीच परस्पर सम्बन्ध दिया जाये।

(2) अनुभव (Experience) म० ग० अमेरिका में लोक सेवाओं में अनुभव को अधिक महत्त्व दिया जाता है। भारत में भी प्रशासकीय पदों की भर्तों के समय अनुभव का ध्यान रखा जाता है। इसका कारण यह है कि अनुभवहीन में अनुभवहीन उपायुक्त होता है। परन्तु कई पदों पर विद्यालय तथा महाविद्यालय में शिक्षक नवदुवकों की नियुक्ति की जाती है। यह आवश्यक माना गया है कि जो उस प्रशासकीय पद हैं वहाँ अनुभव को भर्तों का आधार माना जाना चाहिए परन्तु दूसरी ओर मापारण या अधीनस्थ पदों पर अनुभव के अभाव में भी सरकारी सेवा में प्रवेश दिया जा सकता है।

(3) तकनीकी ज्ञान (Technical Knowledge)—प्रशासन में कुछ ऐसे पद होते हैं जिनके लिए विशेष योग्यता अर्थात् तकनीकी ज्ञान की आवश्यकता होती है। जैसे इंजीनियर, डॉक्टर, वैज्ञानिक, कानूनी परामर्शदाता तथा केमिस्ट आदि। एक डाक्टर के लिए एम. बी. बी. एन. की डिग्री का होना आवश्यक माना गया है। इसी प्रकार इंजीनियरिंग तथा अन्य पदों के लिए भी तकनीकी शिक्षा को महत्त्व

दिया जाता है जिससे प्रभाव में उग पद के उत्तरदायित्व को पूरा नहीं किया जा सकता है।

(4) वैयक्तिक गुण (Personal Qualities) -लोक सेवा में वैयक्तिक गुणों को महत्व दिया जाता है। लोक-प्रशासन की सफलता उसमें कार्य करने वाले कर्म-चारियों के वैयक्तिक गुणों पर निर्भर करती है। वैयक्तिक गुणों में ईमानदारी, मबरिपता, नम्रता, कर्तव्य-परायणता, आजापामन आदि गुण आते हैं। यद्यपि इन गुणों का पता कर्मचारी के लम्बे समय तक कार्य करने से चलता है परन्तु फिर भी मौलिक साक्षात्कार से इन गुणों का कुछ पता लगाया जा सकता है। इसके अनिश्चित अभ्यर्थी ने जिस शिक्षा संस्था में शिक्षा प्राप्त की उससे प्रधानाचार्य के द्वारा दिये गये चरित्र प्रमाण पत्र देखकर भी इन योग्यताओं का पता लगाया जाता है।

यह बात महत्वपूर्ण है कि प्रशासन में अधिकारियों में नेतृत्व की क्षमता होनी चाहिए तथा साथ ही उनका नेतृत्व म-देह में पड़े होना चाहिए। इसका सीधे सम्बन्ध में यह है कि प्रशासकीय अधिकारी झट, दुष्चरित्र नहीं होने चाहिए। आवश्यकता इस बात की है कि अधिकारियों में दूसरा के विचारों को सुनने व अपने विचारों को समझाने की क्षमता हो। उसमें लोक-कल्याण की भावना हो। लोक सेवा प्रति जन्म प्रशासकीय संगठन का एक भाग होता है अतः उसमें उपयुक्त सदस्यों का होना अनिवार्य है। किफतर तथा प्रेक्षक में लोक प्रशासन के अधिकारियों में कुछ गुणों का होना अनिवार्य बताया है जो निम्न हैं—

- (1) विचारों की लोचनीयता हो किन्तु अनिवार्यतः चिन्तन का एक वैज्ञानिक ढंग हो—जो समन्वय की आवश्यकता को मान्यता दे।
- (2) संगठन तथा प्रबन्ध की विषय-वस्तु (Subject-Matter) का ज्ञान होना चाहिए।
- (3) समस्या को सुगमतापूर्वक सुलभाने की योग्यता।
- (4) पढ़ने-लिखने की व्यापक योग्यता।
- (5) जटिल परिस्थितियों को विभिन्न व्यक्तियों के सम्पर्क द्वारा सुलभाने की योग्यता।

भारत में लोक-सेवकों की योग्यताएँ या अर्हताएँ

(Qualifications of Public Personnel in India)

भारत में भी सामान्य और विशिष्ट योग्यताओं को लोक-सेवा में भर्ती के लिए अपनाया गया है। नागरिकता की दृष्टि में नेपाल सिविक्रम व सजा के विस्थापित (Migrated) भी लोक-सेवा के लिए प्रत्यागी हो सकते हैं। ऐसा भारत का इन देशों के साथ पण्डित सम्बन्ध का होना है। अधिवास की दृष्टि में सभी नियन्त्रण समाप्त कर दिये गये हैं। प्रशासनिक सेवा में आने के लिए प्रवेश की समानता को स्वीकारा गया है जो प्रशासनिक एकात्मता के लिए आवश्यक है। लेकिन व्यवहार में अभी भी राज्य नियुक्तियाँ करने समय आने निवासियों को ही प्राथमिकता देना है।

बड़े स्तर भर्ती के आवेदन-पत्र मांगने समय कट गये अपनी भाषा जानने वाले की प्राथमिकता दी जायेगी, का प्रयोग करने है। त्रिमता एवं यह है कि हमारे राज्य के ध्येय पद के योग्य नहीं समझे जा सकने तक उन्हीं उम्र राज्य की भाषा का ज्ञान नहीं होता। विग-अद के सम्बन्ध में भारतीय परिषद में स्पष्ट किया गया है कि "सभी नागरिका के लिए राज्य के प्रत्येक विषयों में पद पर नियुक्ति प्रथम नियुक्ति सम्बन्धी मामला में समान अवसर होने।" विषय-साथ जाति धर्म विग के आधार पर कोई भेदभाव नहीं किया जायेगा। यही कारण है कि भारत में सर्वकारी नवाग्रा में वही संस्था में स्थिति प्रवेश पा रही है और बड़े-बड़े पदों पर नियुक्त है। प्रायः की दृष्टि में भारत ब्रिटेन आदि देश तुल्यता की ही भर्ती करने है। भारत में न्याय-संस्था में भना के लिए निम्नतम आयु 18 वर्ष है। प्राथमिक बड़े पदों के लिए आयु 21 से 25 वर्ष रही गई। तकनीकी तथा अनुभव वाले पदों पर कुछ नमो प्रय जाती है। जहाँ तक विशिष्ट योग्यता का प्रश्न है भारत में निम्न या उसके समकक्ष पदों के लिए हाई स्कूल (High School) या हायर सेकेंडरी की योग्यता अनिवार्य रही गई है। बड़े पदों के लिए स्नातक डिग्री (विषय-साथ नवाग्रा की) अनिवार्य जाती गई है। भारत में माध्यमिकता सभी पदों पर विश्वविद्यालयों में निम्न विद्यालयों की सीधे नवाग्रा में भना किया जाता है और बाद में प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाती है। फिर भी कुछ पदों पर नियुक्ति के लिए पूर्व-अनुभव की आवश्यकता माना गया है। तकनीकी पदों के लिए अनुभव आवश्यक योग्यता सम्बन्धी जाती है। किन्तु श्रीर-प्रशासन में लोक-सेवकों तथा तकनीकी वर्गों के बीच समुचित सम्बन्ध का स्थायी प्रश्न विशेष समस्या पैदा कर रहा है और इस प्रश्न का अभी तक कोई समाधानक और सम्मानजनक उत्तर नहीं मिल पाया है। कुछ समय पूर्व उत्तर प्रदेश में राज्य-विद्युत् मण्डल के तकनीकी अधिकारियों ने सभी आधार पर इत्यादि भी की थी। इस ऐसे उपाय योजने जाने चाहिए जिसमें दोनों वर्गों के बीच मोटाई की स्थापना की जा सके।

संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि सर्वकारियों के उपर्युक्त सामान्य तथा विशेष योग्यताओं का हाना आवश्यक है। परन्तु महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि इन योग्यताओं की किस प्रकार में जाया जाये। मौखिक परीक्षाओं में इन सभी योग्यताओं का पता स्थापनात्मक रूप में नहीं लगाया जा सकता। फिर भी इस प्रकार की परीक्षा में सम्बन्धी के आन्तरिक गुणों का बहुत कुछ बोधा तब बना लगाया जा सकता है। नीचे हम सर्वकारियों की योग्यता को निर्धारित करने के एक का विस्तृत रूप में वर्णन करेंगे।

(5) सर्वकारियों की योग्यता को निर्धारित करने के ढंग

(Methods of Determining Qualifications)

श्रीर-प्रशासन में सर्वकारियों की सभी करने समय कुछ योग्यताओं का हाना आवश्यक माना गया है। अर्थात् यह किस प्रकार में पता लगाया जाये कि अधिक

योग्यता किसी कर्मचारी में है या नहीं। इस प्रश्न का हल कोई आसान नहीं है। कर्मचारियों की योग्यता निर्धारण का सही तरीका ही प्रशासन में योग्य कर्मचारियों की भर्ती के लक्ष्य को सफलता पूर्वक प्राप्त कर सकता है। भिन्न भिन्न देशों में योग्यता निर्धारण करने के भिन्न-भिन्न तरीके काम में लाये जाते हैं परन्तु निम्न कुछ ऐसे तरीके हैं जो सामान्यतया कर्मचारियों की योग्यता को निर्धारण करने में उपयुक्त सिद्ध हुए हैं—

- (1) नियुक्ति अधिकारी का व्यक्तिगत न्याय,
- (2) आचरण एवं योग्यता आदि के प्रमाण-पत्र,
- (3) पूर्व अनुभव का उल्लेख, यथा
 - (i) शिक्षा सम्बन्धी, (ii) व्यवसाय सम्बन्धी।
- (4) परीक्षाएँ।

(i) लिखित तथा (ii) मौखिक या अलिखित।

कर्मचारियों की लोक-सेवा में भर्ती का सरलतम तथा प्राचीन उपाय यह है कि अभ्यार्थी की योग्यता को निर्धारित करने का अधिकार नियुक्ति अधिकारी को दे दिया जाय। इसमें नियुक्ति अधिकारी अभ्यार्थी को प्रश्न पूछकर उनके आन्तरिक गुणों तथा बाहरी गुणों की जाँच करता है। यह तरीका यद्यपि बहुत सरल है परन्तु इसमें पक्षपात की आशंका बनी रहती है। जहाँ तक छोटे उद्योगों का प्रश्न है यह प्रणाली निश्चित रूप से अच्छी सिद्ध हुई है परन्तु बड़े उद्योगों तथा राज्य जैसे बड़े संगठन में यह पद्धति ठीक सिद्ध नहीं हुई है। आलोचकों का कहना है कि राज्यों में नियुक्ति के अधिकार को नियुक्ति अधिकारी पर छोड़ देने में उचित भर्ती नहीं होगी क्योंकि नियुक्ति अधिकारी राजनीतिक प्रभाव से ब्रह्मूना नहीं रह सकता। इसके अनिश्चित नियुक्ति अधिकारी सर्वगुण-सम्पन्न नहीं होता। तकनीकी कार्यों के कर्मचारियों की भर्ती वही व्यक्ति कर सकता है जिसे उच्च तकनीकी कार्य में दक्षता प्राप्त हो। इसके अलावा यह तरीका अप्रजातान्त्रिक भी है।

इस पद्धति की आलोचना होने हुए भी कई स्थानों पर नियुक्तियाँ नियुक्ति अधिकारी के व्यक्तिगत निर्णय पर ही की जाती हैं। जैसे पर्सनल सहायक, व्यक्तिगत सचिव आदि ऐसे पद हैं जिन पर नियुक्ति करने समय नियुक्ति अधिकारी का निर्णय ही अन्तिम होता है।

आचार व्यवहार तथा योग्यताओं के प्रमाण पत्रों द्वारा भी किसी अभ्यार्थी के गुणों का ज्ञान प्राप्त हो सकता है। जब कोई प्रत्याशी प्रार्थना-पत्र देता है तो योग्यता के प्रमाण-पत्र देता है और योग्यता के प्रमाण-पत्रों के साथ-साथ आचरण तथा खेल-कूद सम्बन्धी प्रमाण-पत्रों की प्रतिलिपियाँ मिलाव करनी होती हैं। इन प्रमाण-पत्रों में यह पता लगाया जाता है कि अभ्यार्थी की शिक्षा सम्बन्धी योग्यता क्या है तथा किन-किन परीक्षाओं में कौनसी श्रेणी प्राप्त की। स्कूल तथा कॉलेज में खेल कूद में कितना भाग लेता रहा है अथवा शारीरिक योग्यता के लिए उसने एन० सी० सी०,

भ्रातृद्वय तथा अन्य कार्यो में स्थिता भाग दिया है। इसके प्रतिरिक्त उम हा विद्यार्थी जीवन फेंगा रहा है अर्थात् यात्राकारी या उद्गट।

इन प्रमाण-पत्रों को देखकर ही प्रत्यासी की योग्यता का निर्धारण किया जाता है तथा अभ्यर्थी को चुनाव करके मासाल्कार या प्रनियोगी परीक्षा के लिए बुलाया जाता है। यदि अभ्यर्थी की मर्यादा पत्र होगी है तो योग्यता सम्बन्धी निर्धारण बहुत कुछ सीमा तक इसी आधार पर होता है। इन प्रमाण पत्रों के द्वारा ही अभ्यर्थी के जीवन की भौतिकी मिलती है। परन्तु इस पद्धति का अभ्यासियों की योग्यता को जीवने की एक मात्र समीची के रूप में प्रयोग नहीं किया जा सकता। इस पद्धति का प्रयोग इतलिये किया जाता जाति जिससे अभ्यासियों को सम्बन्धी मूची में से प्राग्भिव पनाय दिया जा मर। इस पद्धति का मरसे बड़ा दोष यह है कि इसमें निगुक्ति अधिकारी को एक व्यक्ति के विवेक पर आधारित रहना पडता है। किन्तु इससे हमारा समिप्राय यह नहीं कि इस पद्धति के द्वारा अन्वेष करों की छाशा नहीं की जा मरती। यदि प्रमाण-पत्र देने वाले अधिकारी सभी परिस्थितियों को ध्यान में रख कर प्रमाण-पत्र दें तो नि.मन्देश अन्वेष करों को प्राप्त किया जा सकता है। यहाँ यह बतना देना भी आवश्यक है कि केवल अभ्यर्थी के प्रमाण-पत्रों के देखने से ही उसकी योग्यता का पता नहीं चल सकता। विष्मार्क का मूल जीवन भगडापू, सापरवाहू भादि दोषों में पूर्ण था पर वह जर्मनी का मरसे योग्य प्रशासक, राजनीतिक, तथा महान् मण्डन-नर्ता मिष्ट हुआ।

धानरण तथा योग्यता के प्रमाण-पत्रों के साथ-साथ अभ्यर्थी से पूर्व अनुभव का उत्प्रेषण भीगा जाता है। पूर्ण अनुभव के प्रमाण-पत्र अभ्यर्थी की योग्यता को प्रकट करने में महत्त्व मिष्ट हुए हैं। इस प्रकार के प्रमाण-पत्रों से प्राग्भिव की निशा तथा व्यावसायिक योग्यता का पता लग जाता है। कुछ निशाण सम्बन्धी में विद्यार्थियों के बारे में पूर्ण पता रखा जाता है। इसी प्रकार प्रत्येक कार्यालय में कर्मचारियों के व्यक्तिगत रिकार्ड रके जाले हैं। २०२० अमेरिका में इस पद्धति को वैधानिक रूप प्रदान करने का प्रयास किया गया है। यहाँ कर्मचारियों की कार्य-कुशलता तथा सेवा परोडरण सम्बन्धी शक्तिरूप रखने की प्रथा है। इस प्रकार के अनुभव का महत्त्व उम समय अधिक होता है जबकि प्रशासन में पदोन्नति में निगुक्ति की जाती है। परन्तु विछता रिकार्ड देखकर ही किसी कर्मचारी की योग्यता को नहीं आवा जा सकता। इस पद्धति को हम सम्बोधननव नहीं पड़ सकते।

जिन पद्धतियों का अभी ऊपर चर्चा किया है वह अभ्यर्थी की सामन्विक योग्यता को पता लगाने में पूर्णतया सफल नहीं हो सकती हैं। अतः सुभाष यह दिया जाता है कि किसी नवीन प्रणाली को कार्य रूप दिया जाय। इस नवीन प्रणाली को परीक्षा प्रणाली बटने हैं। कर्मचारियों की मर्तों के लिए परीक्षा पद्धति कोई नई नहीं है। ईसा से 300 वर्ष पूर्व यूनान के गुणसिद्ध सामन्विक प्लेटो (Plato) ने योडाओं के चुनाव के लिए एक विशेष प्रकार की परीक्षा-प्रणाली के उपयोग करने

का मुद्दा दिया था। इसके बाद भी किसी विनाय कार्य के लिए नियुक्त किये जाने वाले व्यक्तियों को किसी न किसी प्रकार की परीक्षा देनी पड़ती थी। जैसे उस समय पोस्ट ऑफिस इन्स्पेक्टर नियमित करने वाले कारीगर के पास नौकरी के लिए जाता तो उसे नौकरी पाने के पूर्व अपने भावी मालिक को सन्तुष्ट करना होता था कि उस मन्त्र बनाने की विद्या अनी है। प्रथम परीक्षा पद्धति बहुत पुरानी पद्धति है।

आज भी उम्मीदवारों की योग्यता और प्रतिभा की सबसे विश्वसनीय और सही कमीटी 'परीक्षा' ही मानी जाती है। परीक्षाओं का नाम कर्मचारियों की योग्यताओं को मापने के लिए के रूप में प्रयोग सर्वप्रथम चीन में प्रारम्भ हुआ था। प्राधुनिक युग में परीक्षा पद्धति का प्रयोग प्रशासनिक कार्य के लिए किया गया। इसके बाद यूरोप के अन्य देशों और अमेरिका में भी मिली-जुलती सेवा में कर्मचारियों की भर्ती के लिए परीक्षा प्रणाली को ही अपनाया।

परीक्षा प्रणाली के सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि इसमें न कबल दक्षता राजनीति और पक्षपात से बचाया जा सकता है अपितु यह भी पता जा सकता है कि इनको अपनाते में उपयोग्य और अनुपयुक्त व्यक्तियों को नौकरी से दूर रखा जा सकता है। यह कहना तो बड़ा कठिन है कि इस प्रणाली में कोई दोष नहीं है। यह भी सम्भव है कि परीक्षा में प्राप्त निष्कर्ष कभी-कभी गलत और भ्रामक हो सकते हैं। फिर भी मानवानी ने नियमित किये गये प्रश्नों के उत्तरों के आधार पर प्रत्येक अभ्यर्थी की प्रतिभा और योग्यता का कुछ प्रश्नों में पता लगाया जा सकता है।

परीक्षा दो प्रकार की होती है—मौखिक तथा लिखित। इस परीक्षा में भाग लेने के लिए पहले से ही शिक्षा सम्बन्धी योग्यता निर्धारित कर दी जाती है। कुछ प्रशासनिक सेवाओं में कर्मचारियों की नियुक्ति मौखिक या लिखित परीक्षाओं के आधार पर की जाती है और कुछ पदों अथवा सेवाओं के लिए दोनों ही प्रकार की परीक्षाओं को अपनाया जाता है। यहाँ हम दोनों प्रकार की परीक्षा का विस्तृत वर्णन करेंगे।

लिखित परीक्षा (Written Examination)

लिखित परीक्षा का उद्देश्य प्रत्याभियो की सामान्य बुद्धिमत्ता एवं श्रेष्ठतर ज्ञान का पता लगाना होता है। उन परीक्षाओं में उन विषयों को रखा जाता है जो सामान्यतया अभ्यर्थी विद्यालय में पढ़ चुका होता है। ऐसा विश्वास किया जाता है कि इन लिखित परीक्षाओं में उच्चतम अंक प्राप्त करने वाला अभ्यर्थी समस्त कार्य में दक्ष होगा। लार्ड मकांले के विचार इस सम्बन्ध में महत्व रखते हैं। उनके अनुसार, "लेम व्यक्ति जो 21 या 22 वर्षों तक ऐसे अध्ययनों में व्यस्त रहे जिनका किसी भी प्रकार के व्यवसाय में सम्बन्ध नहीं रहा और जिनके प्रभाव में उनका मस्तिष्क खुला, ग्रहणशील तथा गतिशील बना है, वे व्यवसाय के प्रत्येक कार्य में उन व्यक्तियों से अधिक सफल सिद्ध होंगे जिन्होंने कि 18-19 वर्षों तक अपने व्यवसायों के विशेष अध्ययन में व्यतीत किये हैं।"

निश्चित परीक्षा दो प्रकार की होती है - निम्नलिखित के तरह की परीक्षा तथा लघु उत्तर परीक्षा (Essay type and short answer) -

निम्नलिखित की तरह की परीक्षा में अभ्यासियों को प्रश्नों के उत्तर निम्नलिखित की तरह लिखने होते हैं। इस प्रकार की परीक्षा से अभ्यर्थी की लेखन शक्ति, लेखन शक्ति तथा विचारों को व्यक्त करने की शक्ति का पता लग जाता है। अभ्यर्थी में कितना ज्ञान है तथा उसे समझने की कितनी शक्ति है इसका भी पता इस पद्धति में लग जाता है। भारत में इसी प्रणाली को महत्त्व दिया जाता है। इस प्रणाली के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि इस प्रकार के लेख उत्तर अभ्यर्थी प्रश्नों में लिख सकता है। विद्यालयों तथा महाविद्यालयों में भी इस प्रकार के प्रश्न-पत्र छात्र हैं जिन्हें उत्तर लिखने की शक्ति लिखने होते हैं। वास्तव में इस प्रकार की परीक्षा में ज्ञान का पता नहीं लग सकता। कारण यह है कि अभ्यर्थी गूँथे-गूँथे उत्तर लिख देता है यदि उस प्रकार के प्रश्न उसे प्रश्न पत्र में मिल जाते हैं।

लिखित परीक्षा का दूसरा तरीका लघु उत्तर परीक्षा होता है। इसमें प्रश्नों के उत्तर बड़े-छोटे लिखने होते हैं। इस प्रकार की परीक्षा में अभ्यर्थी को थोड़ा समय देकर अधिक प्रश्न दे दिये जाते हैं और उनका जवाब जाता है कि इन प्रश्नों के उत्तर ही अभ्यर्थी को दे दिये जाते हैं। कभी-कभी प्रश्न के छोटे उत्तर लिख दिये जाते हैं वे उत्तर गलत तथा सही दोनों ही हो सकते हैं तथा अभ्यर्थी को यह कहा जाता है कि उनके सामने लिखे उत्तर जो सही हैं उन पर निम्नलिखित लक्ष्यों। इस प्रकार अभ्यर्थी के सामान्य ज्ञान की गहराई की जाती है और यह भी पता लगाया जाता है कि उसमें शीघ्र निर्णय करने की कितनी शक्ति है। इस प्रकार की परीक्षाओं को आजकल भारत में भी स्वीकार किया जाने लगा है।

इस प्रकार की परीक्षा का दोष यह है कि इसमें जल्दा समय अभ्यर्थी को मिलता है कि वह कुछ सोच नहीं सकता। इसमें परीक्षार्थी की लिखने की शक्ति का पता नहीं लगाया जा सकता, कारण कि प्रश्नों के उत्तर 'हाँ' या 'ना' में देने होते हैं। इनके अतिरिक्त इनके द्वारा जटिल समस्याओं के विश्लेषण की योग्यता का पता नहीं लगाया जा सकता। इस प्रणाली में अभ्यर्थी (Candidate) के मानसिक गुणों का पता नहीं लगाया जा सकता। कभी-कभी यह भी आरोप लगाया जाता है कि ये परीक्षाएँ प्रत्यागी व बेवकूत तथ्य सम्बन्धी ज्ञान को जांच कर सकती हैं। कुछ प्रयोगों की विद्वानों का यह विचार है कि यदि इन परीक्षाओं के प्रश्नों को परीक्षार्थी ने छुट्टा जाय तो यह प्रणाली अन्य सभी प्रणालियों से उपयोगी सिद्ध हो सकती है तथा कम व्यय के साथ प्रत्यागी का निर्णय करे तथा निर्णय करने की योग्यता का माप कर सकती है। इस परीक्षा पद्धति के सम्बन्ध में प्रो० रॉबिन्सन (Prof. Robson) ने लिखा है कि "निष्पक्ष सहायकों का जल्द सेमी लघु परीक्षाओं के द्वारा किया जाता है जिन्हें गणित, अक्षर-विन्यास (Spelling) तथा शब्दों के अर्थ आदि में सम्बन्धित गहन 'सही व गलत' प्रश्न दिये जाते हैं। इन परीक्षाओं का एक सम्पूर्ण दोष यह है कि

इसमें ठीक योग्यता के लिए कोई स्थान नहीं होता जैसा कि स्पष्ट वर्गों में होता है, परन्तु इसमें यह नाम अशुभ है कि कार्य शीघ्र गति में हो जाता है।" किन्तु एल० डी० ह्यूइट (L. D. White) का मत है कि—“इसमें परीक्षा की ही परीक्षा की जाती है। किसी योग्यता का स्थान नहीं है।” (It permits the testing of the test itself and has no ability.)

लिखित परीक्षाओं के विभिन्न प्रकार (Different Forms of Written Test)

परीक्षा के सम्बन्ध में एक सर्वविदित मान्यता है कि इसमें आवेदक या अभ्यर्थी (Candidate) की योग्यता का शीघ्र मापा जा सकता है। लिखित परीक्षाओं द्वारा सीधी परीक्षा के लिए ही नहीं अपितु पदार्थों के लिए भी परीक्षा की योग्यताओं को अधिक सम्बन्ध रूप में सम्बन्धपूर्वक मापा जा सकता है। लिखित परीक्षा मौखिक या कार्य सम्पन्नता की परीक्षा की तुलना में अधिक सुगम और सस्ती होती है क्योंकि इसमें एक ही समय में एक व्यक्ति की परीक्षा ली जा सकती है। लिखित परीक्षाओं अनेक प्रकार की होती हैं जिनका निम्न वर्गों में बाँटा जा सकता है—

(1) योग्यता परीक्षा (Ability Test) -

इस प्रकार की परीक्षा का उद्देश्य आवेदकों (Applicants) की स्मरण-शक्ति, तार्किकता तथा विवेक प्रकाश की परिस्थितियों के प्रति प्रतिक्रियाओं का पता लगाना है। इस प्रकार की परीक्षाओं के लिए 'माक्षिप्त उत्तर परीक्षा' या 'निबन्ध महत्व परीक्षा' का प्रयोग किया जाता है। ये परीक्षाएँ विभिन्न प्रकार की होती हैं—

(i) सामान्य बुद्धि परीक्षाएँ (General Intelligence Tests)—इसमें मानसिक योग्यता का जाँच करने के लिए टर्मेन ग्रुप टेस्ट (Terman Group Test) का प्रयोग किया जाता है। इस पद्धति की गोज का श्रेय अमेरिका के बीनेट तथा साइमा (Binet and Simon) को है।

(ii) यूनिट ट्रेट सिस्टम (Unit Trait System)—बुद्धि के विभिन्न पक्षों की स्मरण-शक्ति, तार्किकता, सम्बन्धों की समझने की योग्यता पहचानने के लिए इस पद्धति का प्रयोग किया जाता है। इस पद्धति की गोज का श्रेय एल० एल० थर्स्टोन (L. L. Thurstone) को है।

(iii) सामाजिक योग्यता परीक्षा (Social Intelligence Test)—सामाजिक योग्यता सम्बन्धी परीक्षाओं का पता भी चरटॉन ने लगाया था। इन परीक्षाओं का मूल उद्देश्य परीक्षार्थी (Candidate) के सम्बन्ध में इस बात का पता लगाना है कि वे अपने ही अपने चारों ओर के वातावरण के साथ किस सीमा तक समायोजित कर सकते हैं। इसमें परीक्षार्थियों के लिए बना दिया जाने है जो 15 दिन से 30 दिन तक काम में रखे जाते हैं तथा परीक्षक इनके साथ रहते हैं। परीक्षार्थी की प्रत्येक कार्य-शैली पर नदी नजर रखी जाती है। इस अवधि में परीक्षार्थी कई परीक्षाओं में से

गुजगता है। इस प्रकार की परीक्षाओं का प्रयोग गुनिम मेवापो तथा मेता में भर्ती करने समय किया जा सकता है।

(iv) प्रशासकीय योग्यता सम्बन्धी परीक्षाएँ (Administrative Ability Tests)—थर्स्टोन तथा मेडल (Thurstone and Milton Mendel) ने अपनी परीक्षा सम्बन्धी ग्रीको के साधारण पर यह बताया कि बुजुर्ग प्रशासक बनने के लिए केवल बौद्धिक योग्यता ही आवश्यक नहीं है, अपितु उमम प्रशासकीय योग्यता होना भी अत्यावश्यक है। प्रशासकीय गणना के लिए मेडल ने निम्नलिखित गुणों को आवश्यक बताया है—

- (1) जनता का मूल्यांकन करने की क्षमता।
- (2) सैद्धान्तिक व भावात्मक विषयों में रुचि।
- (3) समूह में आचरण।
- (4) प्रशासकीय विवेक।
- (5) बुद्धि।
- (6) जन-साधारण के लिए सम्मान।
- (7) अन्तःसंचारी सम्बन्धों को सम्भलने का विवेक।
- (8) अपने देण-लेण में किये जाने वाले कार्यों में रुचि।

उपर्युक्त गुणों का पता लगाने के लिए गोत्सहोल्ड (Gottshold) परीक्षा का प्रयोग किया जाता है।

(v) यांत्रिक परीक्षाएँ (Mechanical Tests)—इस प्रकार की परीक्षाओं का प्रयोग टाइपिस्ट (Typist) तथा स्टेनोग्राफर (Stenographer) आदि की यांत्रिक योग्यता का पता लगाने के लिए किया जा सकता है।

(2) अभियोग्यता परीक्षा (Aptitude Test)—

इस प्रकार की परीक्षा का प्रयोग परीक्षार्थियों की मानसिक परिपक्वता का पता लगाने के लिए किया जाता है। इन्टर्नेट तथा घमरिका के कुछ विश्वविद्यालयों में विद्यार्थियों की मानसिक परिपक्वता को जांचने के लिए इसका प्रयोग किया जाता है। अमेरिका में तो व्यापार तथा अन्य उद्योगों के लिए इन परीक्षाओं का काफी मात्रा में प्रयोग किया जाता है। गोविन्द रूस में भी इसका काफी प्रयोग किया जाता है।

(3) निष्पादन परीक्षा (Achievement).—

प्रत्येक प्रकार की प्रतियोगी परीक्षाओं (Competitive Examination) में बैठने के लिए प्रवेशिका योग्यता पहले से ही निश्चित कर दी जाती है। इसी को निष्पादन परीक्षाएँ कहते हैं। जैसे भारत में छाट्टी० ए० एम०, छाट्टी० पी० एम० आदि परीक्षाओं के लिए स्नातक होना आवश्यक माना गया है। निष्पादन परीक्षा का सम्बन्ध परीक्षार्थियों की शिक्षा सम्बन्धी योग्यता की जांच करना है अर्थात् यह पता लगाना कि परीक्षार्थी की दिवियों बाल्नविक व प्रभंगुर्ण हैं तथा उनमें कार्य करने की योग्यता व क्षमता है।

(4) व्यक्तित्व परीक्षा (Personality Test) —

उपर्युक्त परीक्षाओं के द्वारा व्यक्तित्व के सम्बन्धी ज्ञान का पता लगाना बड़ा कठिन है क्योंकि लिखित परीक्षाओं से व्यक्तित्व के सम्बन्ध का सही पता नहीं लगाया जा सकता। लेकिन मनोवैज्ञानिकों (Psychologists) द्वारा व्यक्तित्व की परीक्षा करने के लिए कुछ परीक्षाओं का प्रयोग किया गया है। इसका प्रयोग व्यक्ति के नतृत्व के गुणों का पता लगाने के लिए किया जाता है। सर्वप्रथम इन परीक्षा को इङ्ग्लैंड में द्वितीय विश्व युद्ध के समय प्रयोग में लाया गया। इसमें अभ्यर्थियों को किसी कैंप में बुला लिया जाता था और कुछ दिन तक उनको उसमें रखा जाता था। जिससे उनके व्यक्तित्व के बारे में जानकारी प्राप्त की जाती थी। इसके अनिश्चित अभ्यर्थी से कई प्रश्न पूछे जाते थे। जिससे उनकी वृद्धि निर्णयक्षमता, सीधता आदि का पता लगाया जाता है। वस्तुतः परीक्षा का यह तरीका जटिल है और इसे सुगमता से सभी अवसरों पर प्रयोग नहीं किया जा सकता। यह तरीका खर्चीला भी है।

मौखिक परीक्षा

(Oral Test)

अभ्यर्थी की योग्यता जांचने का एक यह भी तरीका है कि उसकी मौखिक परीक्षा ली जाये। इसके आधार पर परीक्षा देने वाला अधिकारी उमक व्यक्तिगत गुणों की जांच कर सकता है। इसमें नियुक्ति अधिकारी अभ्यर्थी को प्रश्न पूछता है उमके प्रश्न के उत्तर के तरीके को देखता है उमके व्यवहार तथा उमके पहनाव के तरीके को ध्यानपूर्वक देखता है। कभी-कभी वाद-विवाद से भी अभ्यर्थी के गुणों का पता लगाने का प्रयत्न किया जाता है। मौखिक परीक्षा के पक्ष में इङ्ग्लैंड की "माशात्कार समिति" ने अपनी रिपोर्ट में लिखा है कि—

"हमारा विश्वास है कि मौखिक परीक्षा में प्रत्याशी के कुछ ऐसे गुण प्रकट में आने हैं जिनकी कि लिखित परीक्षा के द्वारा जांच नहीं की जा सकती और वे गुण लोक सेवकों के लिए बड़े उपयोगी होते हैं। कभी-कभी यह तर्क दिया जाता है कि एक सब प्रकार से सुयोग्य प्रत्याशी मौखिक परीक्षा में घबड़ा सकता है और इस प्रकार न्याय प्राप्ति में बाधा रह सकता है। किन्तु हमारा विचार है कि इस प्रकार घबड़ा जाना तथा धैर्य खो देना क्या एक सम्भर कभी नहीं है अथवा प्रतिभा शक्ति या सामयिक सुभ-बुझ तथा मानसिक मनुनत जो कि ऐसी दशाओं में प्रत्याशी को उमके सभी माधनों का समुचित उपयोग करने के योग्य बनाते हैं क्या बहुमूल्य गुण नहीं हैं। हमारे विचार में मौखिक माशात्कार प्रत्याशी की मतबंता, बुद्धिमत्ता तथा उमके मानसिक दृष्टिकोण की जांच करने का श्रेष्ठ तरीका है। हमारा विचार है कि मौखिक परीक्षा शैक्षणिक अध्ययन के विषय से नहीं बल्कि सामान्य अनिश्चित के ऐसे विषयों के सम्बन्ध में होनी चाहिए जिन पर प्रत्येक तबयुक्त की कुछ न कुछ कहना ही पड़े।"

मौखिक परीक्षा के सम्बन्ध में फिर एक दरिद्रकोण का एक दूरवा रहस्य भी है। इस सम्बन्ध में परीक्षार्थी की जांच की अन्तर्राष्ट्रीय संस्था (International Institute of Examination Enquiry) के द्वारा एक अनुसंधान किया गया। इस संस्था ने मोक्ष सेवा की मौखिक परीक्षा के प्रतिरूप की रचना की और यह पाया कि निम्न निम्न साक्षात्कार मण्डलों (Interview Boards) द्वारा एक से ही प्रत्यागियों को दिये गए सवालों में 92 तथा 72 का अंतर देखा गया और उनमें सवालों का औसत अंतर 37 था। जांच मण्डल ने यह कहा कि "100 में 20 में लेकर 30 तक के स गौर अंतर और 100 में लगभग 12 अंकों का औसत अंतर साक्षात्कार परीक्षा की भविष्यवक्ता तथा प्रशासनिकता की ओर संकेत करने है और इस बात का प्रवाद करने है कि यह परीक्षा प्रत्यागियों को मोक्ष सेवा परीक्षा में निर्णायक स्थान पर रखने में विफल था कि प्रभाव वाली है।" "। भारत का भूतपूर्व राष्ट्रपति श्री- श्री गोविन्दवल्लभ पंत ने मौखिक परीक्षा पर अपना अतिशय समन्वय प्रकट करने हुए कहा था—“मेरे साक्षात्कार की वर्तमान पद्धति में सम्बुद्ध नहीं है”। मैं यह अनुभव करता हूँ कि हमारी प्रतिभाषी परीक्षा की सामान्य योजना में साक्षात्कार को प्रधानत्वक महत्त्व प्रदान किया गया है। साक्षात्कार हमारी निष्पेक्षात्मक प्रविधा का निम्नान्तर प्रतीक है, जो पुराने समय में हमारे प्रशासन की विशेषता रही है।

इस प्रकार मौखिक परीक्षा में बड़े योग है। इसका समय बड़ा योग यह है कि अभ्यार्थी को एक समय दिया जाता है तथा उक्त समय का बालाररत परीक्षा के लिए उपयुक्त नहीं होता। साक्षात्कारता अभ्यार्थी के बाहरी मान-सौजन्य में प्रभावित होकर सब दिये जाने है। इसका एक यह होता है कि बड़े योग्य व्यक्ति मौखिक परीक्षा में उत्तीर्ण नहीं हो पाते और उन्हीं प्रत्यागियों सेवाओं में मुक्त रहना पड़ता है। इस प्रणाली पर यह भी श्रेय लगाया जाता है कि इसमें मौखिक परीक्षा सेने वाले अधिकारी पर अनुचित प्रभाव टाका जा सकता है जिससे कम वाक्यता के व्यक्तियों की भर्ती प्राप्त की सम्भावना रहती है। इससे अतिरिक्त हमसे धन व समय दोनों ही अर्थिन लगत है। यह भी कहा जाता है कि इस प्रकार की परीक्षाओं व्यक्ति के अर्थिन की समस्त विचारधाराओं को सामने नहीं रख पाते, के कारण ही गुण मानने पाते हैं जिनको परीक्षा चाहता है। 'पूर्विक व परीक्षाएं' वस्तुगत होती है। अतः अभ्यार्थी के सम्बन्ध गुण का प्रदर्शन नहीं हो पाता। परीक्षा की पाल्य तथा नापसन्द का हमसे महत्त्व होता है।

मौखिक परीक्षा व संयोग को दूर करने के लिए श्री० हरमल पाठकर ने कुछ सुझाव दिये हैं जिनमें से कुछ निम्न हैं -

(1) साक्षात्कार की शर्तों के समय में कम आवाज पाठ होनी चाहिए।

(2) साक्षात्कारता अभ्यार्थी को उन्हीं विषयों पर प्रश्न पूरे जाने चाहिए जो उन्हीं पाठ्यक्रम के अंतर्गत पाते हो। एवं प्रश्न पूरे करने अभ्यार्थी की रवि का भी ध्यान में रखा जाना चाहिए।

(3) माशात्कार का प्रयोग केवल पूरक परीक्षा के रूप में होना चाहिए, उसे निर्णायक परीक्षा के रूप में नहीं रखा जानी चाहिए।

(4) माशात्कार मण्डल में एक विद्वान्निष्ठावय स सम्बद्ध व्यक्ति तथा एक व्यावसायिक व्यक्ति होना चाहिए।

(5) साक्षात्कार लिखित परीक्षा के बाद में होता चाहिए न कि उसमें पहले।

(6) अभ्यर्थी द्वारा प्रस्तुत प्रमाण-पत्र साक्षात्कार के बाद में देखे जाने चाहिए।

(7) मौखिक परीक्षा के प्रश्न घटा देने चाहिए जो 150 में अधिक नहीं होने चाहिए।

(6) योग्यता निर्धारित करने के लिए प्रशासकीय यन्त्र

(Administrative Machinery for Determining Qualification)

पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों की योग्यता निर्धारित करने के लिए प्रत्येक दल में सचिवान अथवा समन्वय अधिकारियों द्वारा प्रशासकीय यन्त्र का निर्माण किया जाता है। इस प्रशासकीय यन्त्र को लोक सेवा आयोग या समन्वय सेवा आयोग कहते हैं। यह अभ्यर्थियों की योग्यता निर्धारित करने के लिए लिखित तथा मौखिक परीक्षाओं की व्यवस्था ही नहीं करना अपितु कर्मचारियों के लिए सेवा की दशाओं उनकी पदवृद्धि करने उन्हें पदस्थान करने आदि के नियमों को निर्धारित करने के कार्य भी करता है। भारत में लोक-कर्मचारियों की भर्ती करने वाले यन्त्र अर्थात् लोक सेवा आयोग के मण्डल तथा कार्योत्तर आयोग के अध्याय में विस्तृत वर्णन किया जायेगा।

इस बात को स्वीकार नहीं किया जा सकता कि लोक कर्मचारियों की भर्ती करने वाले इस आयोग के सदस्य न केवल योग्य तथा बुद्धिमान ही होने चाहिए अपितु वे राजनीतिक दलबन्दी से तटस्थ और निष्पक्ष भी होने चाहिए जिनमें कि वे कर्मचारियों की योग्यता का निष्पक्ष निर्णय कर सकें। उन्हें अपने कार्य को करने के पूर्ण अधिकार दिये जाने चाहिए। इसी कारण प्रत्येक राज्य में एक ऐसे मण्डल का निर्माण किया जाता है जिनमें सदस्यों की नियुक्ति दल के मुख्य कार्यपालिका के द्वारा की जाती है।

भारत में बरिष्ठ समन्वय सेवाओं के शाही आयोग ने 1924 में लिखा था "जो कुछ प्रजातन्त्रीय सभ्यताएँ विद्यमान हैं, अनुभव ने यह प्रकट कर दिया है कि यदि तुल्य समन्वय सेवा प्राप्त करनी है तो आवश्यक है कि जहाँ तक सम्भव हो राजनीतिक तथा व्यक्तिगत प्रभावों से दूरी रक्षा की जाये और इसको यह स्वतंत्रता व सुरक्षा दे दी जाये जो निष्पक्ष तथा तुल्य साधनों के रूप में उनके मर्यादापूर्वक कार्य करने के लिए अत्यावश्यक है और जिन साधनों के द्वारा सरकारें, चाहे वे किसी प्रकार की हों, अपनी नीतियों का लागू कर सकें। ऐसे देशों में, जहाँ इस सिद्धान्त

की अपेक्षा की गई है और जहाँ सूट प्रणाली स्थान जगामे हुए हैं, अनुमान तथा समयसिद्धि प्रसन्निक सेवा ही विशेष रूप से प्राप्त होती रही है।" अतः प्रत्येक प्रजा-तन्त्र देश में लोक सेवाओं के लिए भर्ती का कार्य सामान्यतया प्रसन्निक सेवा प्रायोग जैसे विभिन्न स्वतन्त्र विभागों, जैसा म० ग० अमेरिका, ब्रिटेन तथा भारत में है, सोप दिमा है।

लोक सेवाओं में कर्मचारियों की नियुक्ति, भर्ती प्रायोग की सिफारिश पर, नियुक्ति अधिकारियों के द्वारा की जाती है। नियुक्ति पहले पहल एक या दो वर्षों के लिए प्रस्थापी रूप में की जाती है। नियुक्ति को स्थायी करने के लिए परीचीक्षा (Probation) पद्धति को कार्य में लाया जाता है। इसके अनुसार कर्मचारी के कार्य की जांच की जाती है तथा उसके अनुशासन को देखा जाता है। यदि रिपोर्ट सन्तोष-जनक होती है तो कर्मचारी को स्थायी किया जाता है। गणधारणतया परीचीक्षा अवधि (Probation Period) एक या दो वर्षों होती है, परन्तु इसे बढ़ाया भी जा सकता है। यदि परीचीक्षा अवधि में कर्मचारी का कार्य सन्तोषजनक नहीं पाया जाता है तो उसे उस पद से हटाया भी जा सकता है।

इस पद्धति को प्रचलाने का मुख्य कारण यह है कि नियुक्ति अधिकारियों ने पदाधिकारियों को चुनने में चाहे जितनी ही अधिक मतकंता में कार्य क्यों न किया हो और अपनी बुद्धि तथा विवेक द्वारा व्यक्तिगत न्याय विचार का प्रयोग किया हो, उनमें निर्णय में त्रुटि हो सकती है। यह भी सम्भव है कि एक अभ्यर्थी में ये सभी आवश्यक सैद्धांतिक गुण विद्यमान हों, लेकिन उसमें व्यावहारिक गुणों का अभाव हो, जिससे यह प्रथासहीय उन्नतदायित्व की निभाने में असमर्थ सिद्ध हो। इन परीचीक्षा काल पद्धति में पदाधिकारियों की व्यावहारिक योग्यता का पता लग जाता है। इस पद्धति को अत्यन्त प्रत्येक देश के लोक-प्रशासन में अपनाया जाता है।

इस पद्धति की उपयोगिता को अस्वीकार नहीं किया जा सकता, फिर भी इस बात का ध्यान विशेष रूप में रखा जाना चाहिए कि नियुक्ति अधिकारियों अपने अधिकारों का दुरुपयोग कर कर्मचारी को उनमें सन्तोषजनक कार्य के पश्चात् भी पदच्युत न कर दें। इस सम्बन्ध में विद्वानों का विचार है कि नियुक्ति अधिकारियों पर यह निम्नलिखित रखा जाना आवश्यक है कि वह परीचीक्षा अवधि में कर्मचारियों के कार्य का पूर्ण विवरण आदि रखे तथा अवधि के समाप्त होने पर उनकी पदच्युति के आदेश देने के पूर्व नोक गंवा प्रायोग की स्वीकृति प्राप्त करे।

भारत में कर्मचारियों की भर्ती का तरीका

(System of Recruitment in India)

पिछले कुछों में लोक-प्रशासन में कर्मचारियों की भर्ती सम्बन्धी व्यवस्था का विस्तार में वर्धन किया जा चुका है। यहाँ हम मध्य में भारत में कर्मचारियों की भर्ती के तरीके का बखाने करेंगे। भारत में विभिन्न सेवाओं दो स्तर की पाई जाती है—प्रथम अस्थायी प्रशासनिक सेवाएँ तथा राज्य स्तर की प्राशासनिक सेवाएँ। अखिल भारतीय

प्राशासनिक सेवाओं में भर्ती का कार्य गणपथ लोक सेवा आयोग के द्वारा सम्पादित किया जाता है तथा राज्य प्राशासनिक सेवा सम्बन्धी भर्ती का कार्य राज्य लोक सेवा आयोग के द्वारा किया जाता है। इसके अतिरिक्त भारत में रेल्वे विभाग में कर्मचारियों की भर्ती हेतु रेल्वे सेवा आयोग भी है। इनके अतिरिक्त विभिन्न प्रकार के स्वायत्त आयोगों द्वारा अपने कर्मचारियों की भर्ती हेतु प्रत्येक सेवा आयोग की स्थापना की जाती है। राजस्थान में पंचायत समितियों तथा जिला परिषदों की सेवा में कर्मचारियों की भर्ती हेतु एक अलग प्रकार का आयोग की व्यवस्था की गई है।

गणपथ लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति भारत के राष्ट्रपति द्वारा छह वर्ष के लिए की जाती है। वहाँ सदस्यों की अधिकतम आय सीमा 65 वर्ष रही गई है, उसके बाद कोई भी व्यक्ति अपने पद पर बना नहीं रह सकेगा। राज्य लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति सम्बन्धित राज्य के राज्यपाल द्वारा की जाती है। इनकी सेवा नियुक्ति आयु 60 वर्ष की रखी गई है। आयोग के सदस्यों को कम से कम दस वर्ष का सरकारी सेवा अनुभव आवश्यक माना गया है। उनके कार्यकाल में इनका वतन कम नहीं किया जा सकता। गणपथ लोक सेवा आयोग के सदस्यों को राष्ट्रपति उनके पद के दुर्भ्यंशकार के कारण हटा सकता है परन्तु उसे उच्चतम न्यायालय का परामर्श लेना आवश्यक माना गया है। यदि कोई सदस्य अपने कार्यकाल में पागल या दिवांगत हो जाये तो राष्ट्रपति उसे उच्चतम न्यायालय से परामर्श लेना भी हटा सकता है।

भारत में लोक सेवाओं की भर्ती सुली प्रतियोगिता के आधार पर की जाती है। कभी-कभी आवश्यकता पड़ने पर कर्मचारियों की नियुक्ति विभागों में अस्थायी रूप में कर दी जाती है, परन्तु वे कर्मचारी स्थायी नहीं हो सकते हैं जब कि लोक सेवा आयोग की उन नियुक्तियों के सम्बन्ध में अनुमति प्राप्त हो जाये। प्राशासनिक सेवाओं के लिए 21 से 24 वर्ष की आयु निर्धारित की गई है। परन्तु यह आयु 1970 में बढ़ा कर 26 वर्ष कर दी गई है। यह आयु-वृद्धि प्रशासनिक सुधार आयोग के प्रतिवेदन के आधार पर की गई है। परीक्षा में प्रवेश पाने के लिए किसी विश्व-विद्यालय की स्नातक डिग्री को निम्नतम योग्यता माना गया है। इंजीनियरिंग, मेडिकल तथा टेकनिकल क्षेत्र के स्नातक इन परीक्षाओं में नहीं बैठ सकते। छोटे पदों जैसे लिपिक तथा टाईपिस्ट के लिए हाईस्कूल को अनिवार्य माना गया है। इन पदों के लिए आयु सीमा 18 से 25 वर्ष निर्धारित की गई है।

भारत में अतिरिक्त भारतीय सेवाओं में भर्ती हेतु परीक्षा दोनों प्रकार से ली जाती है जिसे लिखित तथा मौखिक परीक्षा कहते हैं। लिखित परीक्षा में अनिवार्य तथा ऐच्छिक विषय होते हैं। अनिवार्य विषय सामान्य अंग्रेजी, लेख या निबन्ध

नवा सामान्य ज्ञान होते हैं। ऐच्छिक विषय में वे धाने हैं जिसे अभ्यर्थी ने अपने शिक्षण-काल में उनका अध्ययन किया है।

अनिवार्य विषय का प्रत्येक प्रश्न-पत्र 150 अंक का होता है। इस प्रकार अनिवार्य विषयों का कुल योग 450 अंक होता है। ऐच्छिक विषयों में वे अभ्यर्थी को 3 विषय चुनने पड़ते हैं। प्रत्येक विषय का प्रश्न-पत्र 200 अंकों का होता है। इस प्रकार कुल 600 अंक होते हैं। आई.एस.एस. तथा आई.एफ.एस. के परीक्षार्थियों को दो प्रतिरिक्त विषय भी लेने होते हैं। प्रत्येक विषय का प्रश्न-पत्र 200 अंकों का होता है। यद्यपि 400 अंक और हो जाते हैं। इस प्रकार अनिवार्य विषयों के अंक 450 तथा ऐच्छिक एवं प्रतिरिक्त विषयों के अंकों का योग 1000 होता है। प्रत्येक प्रश्न-पत्र में 40 प्रतिशत धाने अनिवार्य है और कुल योग 50 प्रतिशत होता पाठ्य है। सभी विभिन्न अभ्यर्थी का साक्षात्कार के विद्यमान नहीं धारा करनी चाहिए। यह एक प्रकार में स्थूलतम सब एक। संकेत इस स्थूलतम अर्थों में योऽप्यत्र पश्चिमेति नो मन्त्रा है किन्तु भी 50 प्रतिशत अंक साक्षात्कार के लिए स्थूलतम माने जा सकते हैं। निम्नित परीक्षाओं में मन्त्र होने वाले अभ्यर्थियों को साक्षात्कार के लिए धारणित किया जाता है। मौखिक या व्यक्तित्व परीक्षा के अंक 400 होते हैं। परन्तु अब इसे घटाकर 300 अंक कर दिये गये हैं। लेबिन भारतीय विदेश सेवा के लिए अब भी व्यक्तित्व परीक्षा (Personality Test) 400 अंकों का ही होता है। अन्य केन्द्रीय सेवाओं के लिए 200 अंक रखे गये हैं। राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग के द्वारा व्यक्तित्व परीक्षा किया जाता है। यह परीक्षा 15 से 30 मिनट तक चलती है। इसमें अर्थिक के व्यक्तित्व गुण का पता लगाने का प्रयत्न किया जाता है और इसी के आधार पर उसको अंक दिये जाते हैं। निम्नित तथा मौखिक या व्यक्तित्व परीक्षा के अंकों को सम्मिलित कर दिया जाता है और योग्यता क्रम (Order of Merit) निर्दिष्ट किया जाता है। मन्त्र अभ्यर्थियों की सूची, जो योग्यता के क्रम में बनाई जाती है, राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग (Union Public Service Commission) के द्वारा गृह मन्त्रालय (Ministry of Home) को प्रस्तुत कर दी जाती है। गृह मन्त्रालय सूची के क्रम के अनुसार पदों पर नियुक्ति करती है।

डॉ० एपलबी (Dr Paul H. Appleby) ने भारत की भर्ती-प्रणाली के मन्त्र में निम्नलिखित टिप्पणी बताये हैं—

(क) प्रथम दोष तो यह है कि उगमे मन्त्र का अभाव है। एपलबी महोदय के ही शब्दों में, 'ऐसा प्रतीत होता है कि विभाजन तथा लोक मन्त्रक अनिवारियों के द्वारा न लिये आकर-विधि धारणियों के द्वारा लिये जाते हैं, परन्तु इसके लिए धाने विभाजनों के सहायता दूसरी मन्त्र बाणों की भी आवश्यकता होती है।'

(ख) परीक्षा द्वारा भर्ती का यह दोष उतारना जाता है कि परीक्षा पद्धति का सम्बन्ध प्रशासकीय योग्यता के प्राथमिक ज्ञान में नहीं होता। हमारे यहां प्राथमिकता विद्या विषयक ज्ञान को ही दी जाती है तथा अन्य बातों की अपेक्षा की जाती है। यह पद्धति केवल एक प्रकार के ही प्रशासकीय पदों के लिए उपयुक्त हो सकती है, परन्तु सभी प्रकार के पदों के लिए यह परीक्षा प्रणाली लाभदायक नहीं होती। इस सम्बन्ध में डॉ० मोरवाल (A D Gorewala) ने लिखा है कि स्पष्टतः विभिन्न कार्यपदों तथा विभिन्न आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए प्रविधायकों में अन्तर होना चाहिए।

निम्नलिखित परीक्षा के दोषों के अतिरिक्त डॉ० मोरवाल ने भारत की मौखिक परीक्षा या साक्षात्कार पद्धति को भी दोषयुक्त बताया है। उनके अनुसार, "15 मिनट की बातचीत से अभ्यर्थी के मानसिक एवं भावनात्मक गठन के बारे में कोई ज्ञान प्राप्त नहीं किया जा सकता।" इसलिए उन्होंने सुझाव दिया है कि लोक सेवा आयोग और विश्वविद्यालयों के बीच अधिक सम्पर्क होना चाहिए।

भारत में भर्ती पद्धति के सामान्य दोष

(1) सभी पदों पर नियुक्तियों का अधिकार लोक सेवा आयोग को नहीं दिया गया है। सरकार किसी भी पद को लोक सेवा आयोग के क्षेत्राधिकार के बाहर घोषित कर सकती है। इन पदों पर नियुक्ति का अधिकार सरकार को प्राप्त हो जाता जिससे योग्य व्यक्तियों के नियुक्ति की योजना नहीं की जा सकती।

(2) लोक सेवा आयोग सरकार को परामर्श देने का अधिकार रखता है। कई बार यह देखने में आया है कि सरकार आयोग की सिफारिश को नहीं मानती।

(3) सरकारी हस्तक्षेप के कारण लोक सेवा आयोग के मान-सम्मान तथा शक्ति को धक्का पहुँचा है। आज आयोगों की निष्पक्षता में लोगों का विश्वास कम होता जा रहा है। यही कारण है कि प्रत्येक उम्मीदवार सिफारिश बुझने के पक्ष में लगे देखा जाता है।

(4) अभ्यर्थियों की जो निम्नलिखित परीक्षाएँ ली जाती हैं उनका पाठ्यक्रम पुराना और पिछड़ा-पिछड़ा है। साथ ही परीक्षा पद्धति समयानुरूप और वैज्ञानिक नहीं है।

(5) साक्षात्कार को आवश्यकता से अधिक महत्त्व दिया जाता है। इस स्थान पर मनोवैज्ञानिक परीक्षाएँ प्रारम्भ किये जाने चाहिए।

भारत में प्रायः समस्त नियुक्तियों पर परीक्षा पद्धति के आधार पर एक या दो वर्गों के लिए की जाती है। इस प्रवृत्ति में यदि कर्मचारियों का कार्य सन्तोषजनक

पाया जाता है तो उन्हें उनके पद पर स्थाई कर दिया जाता है। सेवाओं में निगुति, के पश्चात् कर्मचारी के लिए आवश्यक प्रशिक्षण की व्यवस्था भी की जाती है जिनमें प्रशासन में कुशलता रहे सके। प्रशिक्षण से सम्बन्धित बातों पर ध्यान में विचार किया जायगा।

परिक्षोपयोगी प्रश्न

(1) लोक सेवाओं में कर्मचारियों के भर्ती के विभिन्न तरीकों का वर्णन कीजिये। योग्य व्यक्तियों की भर्ती के लिए किंग तरीके को प्राथमिकता मानते हैं।

Examine the different systems of recruitment of personnels. Which methods could ensure the recruitment of meritorious persons.

(2) विभाग के 'बाहर से भर्ती' तथा 'भीतर से भर्ती' से प्रायः क्या समझते हैं? इनके गुण-दोषों की तुलनात्मक व्याख्या कीजिये।

What do you mean by recruitment from within and recruitment from Out side? Describe their relative merits and demerits

(3) लोक सेवा में भर्ती होने वाले व्यक्तियों की योग्यता नापने के विभिन्न तरीकों का वर्णन कीजिए।

What are the various methods of testing qualifications of Candidates desirous to enter the public services.

(4) भारत में अस्तित्व भारतीय सेवाओं में कर्मचारियों की भर्ती कैसे होती है? क्या आप उत्तम गुणों के सुभाव दे सकते हैं?

How the personnel are recruited in All India Services? Can you give some suggestion for its improvement.?

(5) मौखिक परीक्षाओं के गुण-दोषों का वर्णन कीजिए।

Describe the merits and demerits of oral examination.



कर्मचारियों की पदोन्नति

पिछले अध्याय में हमने लोक-प्रशासन के कर्मचारियों की भर्ती सम्बन्धी अनेक समस्याओं का विस्तृत रूप से वर्णन किया। कर्मचारियों की नियुक्ति के उपरान्त लोक-प्रशासन को उसकी पद-वृद्धि या पदोन्नति करने की समस्याओं का सामना करना पड़ता है। किसी देश की प्रशासन व्यवस्था की उत्तमता उस बात पर आधारित है कि वहाँ के कर्मचारी कितने अनुशासनप्रिय तथा राजभक्त हैं। यह अनुशासन प्रियता तभी कर्मचारियों में बनी रहती है जब कर्मचारी वर्ग मनुष्ट बना रहना है और यह मनुष्टि तभी प्राप्त होती है जबकि कर्मचारी-वर्ग को वेतन-वृद्धि तथा पद-वृद्धि मिलनी रहती है। प्रशासन को सुचारु रूप में तथा मुख्यवर्धित रूप में चलाने के लिए कर्मचारियों की पदोन्नति की समुचित व्यवस्था की जाये, जिसमें लोक-प्रशासन योग्य तथा निपुण व्यक्तियों को आह्वान कर सके। लोक-प्रशासन का हित जनहित की रक्षा करने में ही है, और जनहित की रक्षा तभी हो सकती है जब कर्मचारियों को पदोन्नति का समुचित अवसर प्रदान किया जाय। इतना ही नहीं कर्मचारियों में निरन्तर कुशलता और क्षमता को बनाये रखने के लिए कुछ आकर्षण देना अनिवार्य है, और सम्भवतः कर्मचारियों के लिए लोक-सेवाओं में पदोन्नति में बढ कर और कोई आकर्षण नहीं हो सकता। कर्मचारियों को अपने कर्तव्यों के प्रति जागरूक बनाये रखने के लिए पदोन्नति में बढ कर कोई भी प्रभावकारी माधन नहीं होता।

वेतन-वृद्धि तथा पद-वृद्धि के अन्तर की बना देना यहाँ आवश्यक प्रतीत होता है। माधारणतया लोग वेतन-वृद्धि (Increment) को पद-वृद्धि मान लेते हैं जो उचित नहीं है। वेतन-वृद्धि से हमारा तात्पर्य यह होता है कि एक कर्मचारी अपने पद पर कार्य करने हुए, अपने उत्तरदायित्व को निभाता रहता है और उस वेतन-भ्रमानुसार (Pay scale) वार्षिक वृद्धि होती है उसे वेतन वृद्धि कहा जाता है। इस प्रकार की वेतन वृद्धि को पदोन्नति नहीं कहा जा सकता। पदोन्नति का अर्थ यह है कि निम्न पद में व्यक्ति उन्नति कर उच्च पद पर पहुँच जाय। उसका वेतन उस तथा उत्तरदायित्व भी बढ जाये, जैसे एक चपरासी लिपिक बन जाय एक सहायक निरीक्षक, निरीक्षक बन जाय, एक जिलाधीन कमिश्नर बन जाय। इस प्रकार हम कह सकते हैं कि "कर्मन्मा तथा उत्तरदायित्वो मे परिवर्तन होना पदोन्नति का एक अनिवार्य मन्शण है।"

प्रणालन में पदोन्नति के महत्त्व का कम नहीं दिया जा सकता। प्रणालन को सुचारु तथा व्यवस्थित ढंग में चलाने के लिए यह आवश्यक है कि कर्मचारियों की वृद्धि तथा पदोन्नति का समुचित प्रयत्न किया जाये जिससे और प्रणालन निपुण तथा योग्य व्यक्तियों का प्राकृतिक ढंग से। पदोन्नति के महत्त्व की ब्यख्या करते हुए डॉ० ए० डब्ल्यू० प्रोक्टर का मत है कि— 'पदोन्नति प्रणाली के प्रभाव का सर्वाधिक प्रणालन की प्रतिष्ठा पर प्रतिबल प्रभाव डालता है। इसी परिणामस्वरूप सर्वोच्च कर्मचारी प्रायः सर्वोच्च सेवाओं में जाने जाते हैं। सर्वोच्च कर्मचारियों में इनके सम्बन्ध में अनुमानों की उम्मीदें उभरती हैं। इनका प्रतिष्ठा ही जाता है। अन्यथा ही प्रतिष्ठा ही जाता है।

पदोन्नति एक बहुत महत्त्वपूर्ण समस्या है। डॉ० लुइस (L. D. White) का कथन है कि 'एक अव्ययोजित पदोन्नति व्यवस्था व्यक्तियों को प्रोत्साहन देकर संगठन की प्रतिष्ठा ही है। इसका साथ सम्पूर्ण प्रतिष्ठा का स्तर निम्न हो जाता है।'

विलोबी महोदय (Willoughby) का मत है कि— "कर्मचारियों के लिए पद-वृद्धि एक पुरस्कार प्रणाली सम्भव पुरस्कार है। वास्तविक वृद्धि एक पुरस्कार तथा वृद्धि का अवसर एक सम्भव पुरस्कार है।" ("To the employees promotion is of direct significance as a reward or possible reward. Actual promotion is a reward, while the opportunity for promotion is a possible reward.")

विलोबी महोदय के उपरोक्त कथन द्वारा यह स्पष्ट हो जाता है कि एक कर्मचारी पदोन्नति को पुरस्कार के रूप में स्वीकार करता है। इस पुरस्कार को प्राप्त करने प्रणाली पुरस्कार के लिए अवसर मिलने से कर्मचारी में प्रणालीय कार्य के प्रति रुचि पैदा होती है तथा उनके कर्तव्यों के पालन में प्रोत्साहन मिलता है, जिसके कारण वह प्रणालीय कार्यों को निपुणता, योग्यता तथा ईमान से साथ सम्पादित करने की चेष्टा करता है। कर्मचारियों के प्रणालीय कार्यों के प्रति कर्तव्यनिष्ठा तथा बफादार रहने के कारण सोच-प्रणालन सोचप्रिय तब तक चलता है। अतः पदोन्नति में न केवल कर्मचारियों को ही लाभ पहुँचता है बल्कि सोच-प्रणालन में भी प्रतिष्ठा ही होती है। अतः पदोन्नति करने समय कर्मचारियों को यह बात अवश्य ध्यान में रखनी चाहिए कि पदोन्नति की योजना व्यवस्थित तरीके पर प्राथमिक हो। "एक खोजवृत्त अव्ययोजित वृद्धि व्यवस्था में एक संगठन को न केवल इसीलिए प्रतिष्ठा ही है कि इसमें अव्यय व्यक्तियों को बढ़ावा मिले, बल्कि इसमें सम्पूर्ण संगठन का भी नष्ट हो जाता है।" ("A badly planned promotion system harms an organization not only by pushing ahead

unequalified persons but also by undermining the morale of the whole group."—L. D. White) इस दस समस्या को यही सावधानी से हल करना चाहिए ।

एक० प्र० प्रवर्तों का मत है कि 'कर्मचारियों की पदोन्नति व सम्बन्ध में एक व्यवस्थित और स्पष्ट नीति अपनाने में कर्मचारियों और सरकार दोनों को ही लाभ होता है ।' कर्मचारियों को कुशलता, दक्षता और ईमानदारी से अपने कार्य करने की प्रेरणा मिलने के साथ-साथ धीमे बढ़ने का अवसर भी मिलता है । योग्य और प्रतिभाशाली व्यक्ति यह जाना चाहते हैं कि वे धीमे तरकीब से बढ़ेंगे । कम वेतन के पद का भी प्रारम्भ में स्वीकार कर लेते हैं । अपनी स्थिति से असन्तुष्ट रहने पर भी प्रत्यक्ष भविष्य की धारणा में पद का त्याग नहीं करते और न प्रतिदिन प्रकृष्टी नौजरी पाने की सलाह में रहते हैं । इसका स्वाभाविक परिणाम यह होता है कि सरकार को नये कर्मचारियों के प्रशिक्षण पर बार-बार भ्रम नहीं नष्टी करना पड़ता और न ही नये कर्मचारियों की अनुभवहीनता व कारण प्रशासन के कुशल संचालन में कोई अवधान पैदा नहीं हो पाता । कर्मचारी छोट पदों पर काम करते हुए जिस व्यापक अनुभव को प्राप्त करते हैं, वह उनके उँचे पदों पर पहुँचने पर शासन में सुचारु रूप से संचालन की दृष्टि से बहुत उपयोगी और व्यावहारिक सिद्ध होता है । इसमें प्रशासन में स्थायित्व के साथ-साथ कर्मचारियों का नैतिक बल भी बढ़ता है ।

मध्यम में, लोक-सेवाओं में पदोन्नति की उचित व्यवस्था होना आवश्यक है, क्योंकि इस प्रकार की व्यवस्था होने पर ही योग्य और ईमानदार व्यक्तियों को गौरव सेवाओं में जाने के लिए प्रोत्साहित किया जा सकता है । दूसरे कर्मचारियों में दक्षता तथा अनुशासन बना रहता है । कर्मचारियों में इस बात का भय बना रहता है कि यदि उनका सेवा रिकार्ड (Service Record) सकार्य हो गया तो उन्हें पदोन्नति नहीं मिलेगी । इनके विपरीत यदि पदोन्नति करने की व्यवस्था ग्यायसगत और निष्पक्ष नहीं होगी तो उनके व्यापक कुपरिणाम से सचेत हैं तथा प्रतिभाशाली व्यक्ति योग्यता में जाने के बजाय व्यक्तिगत प्रशासन (Private Administration) में जाना प्रथम चयन तथा श्रेय कर सम्भलेगे । इनके प्रतिरिक्त कर्मचारियों को दक्षता और कुशलता के साथ काम करने के लिए कोई प्रोत्साहन नहीं मिलेगा । दूसरे कर्मचारियों का नैतिक स्तर गिर जायेगा जो प्रशासन की सफलता का धोखा होगा ।

यथा यह देखा जाता है कि राजनीतिक दबाव के कारण पदोन्नति की नीति के निष्पक्ष संचालन में बाधा उत्पन्न होती है । सत्ता प्राप्त दल के नेतागण प्रशासन पर प्रभाव डालकर अपने समर्थकों को पदोन्नति दिलवा देते हैं, जबकि योग्य एवं कुशल व्यक्ति पीछे रह जाते हैं । सगभय सभी देशों में इस प्रकार के पक्षपात की चोड़ी बहुत दिखायत होती रहती है । यस्तुतः इस प्रकार के दबाव का उपयोग करना बहुत ही अनुचित है और यह नैतिक दायता एवं पतन का संकेत माना जाता है । पदोन्नति के निष्पक्ष संचालन में कभी-कभी इसलिए भी बाधा पड़ती है कि वे अधिकारी, जिन्हें पदोन्नति करने के अधिकार होते हैं, कर्मचारियों में भ्रम

मांगते हैं। कभी कभी ऐसा भी होता है कि अधिकारी अपने किसी अधीनस्थ कर्मचारी से किसी बात पर नागान हो जाता है और उसकी पदोन्नति में बाधक बन जाता है।

अतः कर्मचारियों की पदोन्नति के सम्बन्ध में एक संशोधनक एवं व्याप-मग्न नीति निर्धारित करने के लिए कई बातों का होना परमावश्यक है। पदोन्नति की नीति को निर्धारित करने समय निम्न बातों का ध्यान रचना आवश्यक है—

(1) पदोन्नति प्रणाली की सर्वप्रथम आवश्यकता शोक-प्रशासन की सेवाओं को विभिन्न स्तरों में विभाजित करने में है। प्रशासन को सफल बनाने के लिए अनुभव में हम बात को सिद्ध कर दिया है कि सेवाओं को उनके कार्यों के अनुसार प्रत्येक-प्रकार में विभक्त कर दिया जाए। इस प्रकार से सेवाओं को विभक्त करने से शोक-प्रशासन में पद वर्गीकरण का माग दिया जाता है।

(2) एक ही प्रकार के कार्यों और उत्तरदायित्वों से सम्बन्धित पदों को एक ही प्रकार की सेवा व पदोन्नति रचना चाहिए।

(3) पद-वृद्धि के आधारभूत तथ्यों में एक बात यह भी है कि वेतन अनुभव और वायव्यता का आधार पर ही किसी कर्मचारी की पदोन्नति करते या निर्णय नहीं किया जाना चाहिए, अतः उमकी शिक्षा एवं योग्यता पर भी आवश्यक ध्यान दिया जाना चाहिए।

(4) पदोन्नति के सम्बन्ध में विद्वानों का मत है कि पदोन्नति विभाग में ही की जाय। इसके लिए रिबाणीय कर्मचारियों की पदोन्नति प्रतियोगिता परीक्षा भी नहीं होनी चाहिए। लेकिन कुछ विचारकों का कहना है कि इस व्यवस्था में प्रशासन पर उन्हा प्रभाव पड़ना है। पदोन्नति करते समय कर्मचारियों के सेवा रिकार्ड को ही गट्च दिया जाना चाहिए।

(5) अतः, पदोन्नति प्रणाली के लिए यह आवश्यक माना गया है कि विभिन्न पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों को वर्गों में विभाजित करने के बाद उनके वेतन शृङ्खला को निर्धारित कर दिया जाना चाहिए जिनमें पदोन्नति एक वेतन शृङ्खला में दूसरे वेतन शृङ्खला में की जा सके।

किसीको महोदय का पदोन्नति के सम्बन्ध में यह कहना है कि पदोन्नति प्रणाली को शेषमुक्त बनाने के लिए कुछ मूल आवश्यकताओं को पूरा करना आवश्यक है। उनके अनुसार ये आवश्यकताएँ निम्न हैं—

(1) शोक सेवाओं में कार्य करने वाले सम्बन्ध कर्मचारियों के लिए आवश्यक कर्तव्यों एवं योग्यताओं के सम्बन्ध में प्रामाणिक निर्देशनों को स्वीकार करना।

(2) शोक-प्रशासन की सेवाओं के सभी पदों को निर्दिष्ट करना तथा उनका वर्गीकरण करना।

(3) इस वर्गीकरण में उन पदों को छोड़कर जिनका नीति के निर्माण में सम्बन्ध है, अन्य सम्बन्ध पदों को वर्गीकरण में सम्मिलित करना।

(4) उस रिक्त पदों की भरती के लिए यथासम्भव पदोन्नति के सिद्धान्त को स्वीकार करना तथा महत्त्व देना ।

(5) पदोन्नति के लिए योग्यता सिद्धान्त का प्रचलना ।

(6) पद-वृद्धि के लिए योग्य कर्मचारियों की संपेक्ष योग्यता का निर्धारित करना के लिए पर्याप्त साधनों की व्यवस्था करना ।

पद-वृद्धि प्रणाली का उद्देश्य (Aims of Promotion System)

लोक-प्रशासन में पदोन्नति का कोई एक ही निश्चित उद्देश्य नहीं होता । पदोन्नति करने के कई उद्देश्य होते हैं, जिनमें मुख्य निम्न है—

(1) लोक-प्रशासन में पदोन्नति के कारण ही योग्य, ईमानदार, परिश्रमी तथा कर्मठ व्यक्ति प्राकृष्ट होते हैं ।

(2) पदोन्नति का उद्देश्य कर्मचारी में आशा का संचार करना है जिससे उगम प्रगतिशील कार्य-कुशलता तथा परिश्रमशीलता का विकास हो ।

(3) पदोन्नति के परिणामस्वरूप तबल कर्मचारी को ही लाभ नहीं होना, अपितु प्रशासन को लाभ होना है । इनमें लोक-प्रशासन में कार्य-कुशलता की वृद्धि होती है तथा लोक-प्रशासन गतिशील बनता है ।

(4) लोक-प्रशासन में कार्यक्षमता बनाये रखना पदोन्नति का मुख्य उद्देश्य है । विलोमी महोदय का मत है—“यदि पदोन्नति प्रणाली प्रयत्न हो जाय तो उमका प्रभाव सम्पूर्ण कर्मचारी-वर्ग पर पड़ेगा, उनमें असन्तोष उत्पन्न होगा । उनके विचार उनको पतन की ओर जाने के लिए उत्साहित करेंगे और उनमें जो नैतिकता की भावना है उमका फल हो जायगा ।”

(5) पदोन्नति का एक उद्देश्य यह भी है कि कुछ व्यक्ति सेवा को जीविको-पार्जन का साधन बना लें । यह सभी सम्भव है जबकि कर्मचारियों को इस बात का विषय हो कि उनको पदोन्नति के अवसर मिलने रहेंगे । इससे वे रुचि से कार्य करेंगे । ऐसी सम्भावना न होने पर लोग सरकारी सेवा में आना पसन्द नहीं करेंगे ।

उपरोक्त विवरण से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि लोक-प्रशासन में पदोन्नति का कितना महत्त्व है । अतः इस समस्या को वैज्ञानिक आधार पर हल किया जाना चाहिए । इस प्रणाली का लाभ सभी हो सकता है जबकि यह प्रणाली सभी कर्म-चारियों पर समान रूप से निष्पक्षता के साथ लागू हो । एक दाय-मुक्त पदोन्नति प्रणाली की अपेक्षा तो पदोन्नति प्रणाली ही नहीं जाना उचित है । अतः यह आवश्यक है कि पदोन्नति प्रणाली का आधार समानता, न्याय तथा समान अवसर होना चाहिए ।

पदोन्नति के लिए क्षमता (Fitness for Promotion) —

पदोन्नति देने के पूर्व स्वभावतः ही यह प्रश्न उठता है कि कितने कर्मचारियों को पदोन्नति के योग्य समझा जाय ? केवल अनुभव और कार्यक्षमता के आधार पर

पदोन्नत करने का निर्णय नहीं किया जा सकता। इसके लिए शिक्षा सम्बन्धी विशिष्ट योग्यता का होना अत्यावश्यक है। उदाहरण के लिए एक तृतीय श्रेणी अध्यापक (II Grade Teacher) को वरिष्ठ अध्यापक (Senior Teacher) तक तक नहीं बनाया जा सकता जब तक कि उसने एम०ए०, बी०एड० (M.A., B.Ed.) की डिग्री हासिल न कर ली हो। इसका अर्थ यह है कि केवल उन्हीं द्वितीय श्रेणी अध्यापकों को वरिष्ठ अध्यापक बनाया जायेगा जिनके पास एम० ए०, बी० एड० की डिग्री है।

पदोन्नति के सम्बन्ध में दूसरी महत्वपूर्ण समस्या यह उत्पन्न होती है कि किस पद पर कार्य करने वाले कर्मचारी को किस पद पर पदोन्नति दी जा सकती है। अर्थात् क्या द्वितीय श्रेणी अध्यापक को सीधा मुख्य अध्यापक (Head Master) के पद पर पदोन्नत किया जा सकता है। इसका स्पष्ट उत्तर 'नहीं' में होगा। पहले द्वितीय श्रेणी अध्यापक को पहले वरिष्ठ अध्यापक के पद पर पदोन्नत किया जायेगा। तत्पश्चात् मुख्य अध्यापक के पद पर पदोन्नत किया जा सकता है। मक्षेप में कोई भी कर्मचारी छलांग लगा कर पदोन्नति नहीं पा सकता। उसे एक सीढ़ी के बाद दूसरी सीढ़ी और बाद में तीसरी सीढ़ी पर चढ़ना होगा। यह व्यवस्था सर्वाधिक न्यायोचित है और इसमें कर्मचारियों में अनुशासन बना रहता है। इससे विपरीत, यदि पदोन्नति छलांग लगा कर प्राप्त की जाती है तो इससे कर्मचारियों में निराशा व अशुभानुभूति का भय बढ़ जायेगा। यह व्यवस्था न्याय व विभी सिद्धान्त पर उचित नहीं मानी जा सकती। अतः पदोन्नति नीचे से ऊपर की क्रम में आधार पर दी जाती है।

पदोन्नति के सम्बन्ध की तीसरी समस्या यह है कि पदोन्नति विभाग में कार्य करने वाले कर्मचारियों में से ही की जानी चाहिए अथवा सरकार के अन्य विभागों के कर्मचारियों में से। साधारणतया पदोन्नति एक ही विभाग या ब्यूरो में से ही की जाती है। परन्तु कई विभाग ऐसे होते हैं जहाँ पदोन्नति जल्दी हो जाती है जबकि दूसरे विभागों में पदोन्नति होने में एक लम्बा समय लग जाता है। इसलिए यह सुझाव दिया जाता है कि विभिन्न विभागों में कार्य कर रहे ऐसे योग्य व्यक्ति में की एक सूची तैयार की जायेगी जो उच्चतर निरक्षरि के लिए सुयोग्य पाए जायेगे। तत्पश्चात्, पदों के रिक्त होने पर उम सूची व क्रम में लोगों को नियुक्त किया जायेगा। चाहे वह किसी भी विभाग का क्यों न हो। परन्तु इस योजना में उन्नति के समान अवसर उपलब्ध कराने के मार्ग में कई कठिनाइयाँ उपस्थित होती हैं; जैसे उम विभाग के कर्मचारी, जिनमें स्थान रिक्त तथा है, बाहर में पदाधिकारी लिए जाने पर आपत्ति करते हैं; क्योंकि वेगा होने पर उनकी उन्नति के मार्ग अवरुद्ध हो जाते हैं। दूसरी समस्या यह उत्पन्न होती है कि प्रत्येक विभाग की कार्य प्रणाली भिन्न होती है। जब किसी एक विभाग के कर्मचारी को दूसरे विभाग में पदोन्नत किया जाता है तो उम विभाग की कार्य-प्रणाली में वह परिचित नहीं होता है। उसका परिणाम यह होता है कि वह अपने पद के उत्तरदायित्व को पूरा नहीं कर

पायेगा और प्रशासन में बाधा उपस्थित हो जायेगी। उदाहरण के लिए यदि मान गुजारी बमूल करने वाले किसी अधिकारी को पुलिस अधिकारी बना दिया जाये तो वह वित्तकुल अनुपयोगी सिद्ध होगा, क्योंकि उसको पुलिस के कार्यों और उत्तरदायित्व के बारे में जरा भी ज्ञान नहीं होगा। अतः यह स्पष्ट है कि पदोन्नति अन्तर्विभागीय न होकर विभाग या ब्यूरो में ही होनी चाहिए।

अन्त में कहा जा सकता है कि अन्तर्विभागीय पदोन्नति के लाभ होने के बावजूद इसकी महत्त्वपूर्ण कमियों के कारण आज इस वही महत्त्व नहीं दिया जा रहा है। पदोन्नति के लिए सगठनात्मक प्रतिबन्ध लगाया जाता है जिसका अर्थ होता है—एक विभाग में से अपने कर्मचारियों की पदोन्नति की व्यवस्था। हालाँकि इस व्यवस्था से अधिकारियों के निर्वाचन का क्षेत्र आवश्यक रूप में कम हो जाता है और बाहर के योग्य व्यक्ति किसी विभाग में नहीं आ गाने, परन्तु इससे पदोन्नति की रेखाएँ स्थिर तथा निश्चित हो जाती हैं। कई विद्वानों का यह मत है कि पदोन्नति के पात्रता के क्षेत्र का विस्तार किया जाना चाहिए। प्रत्येक कर्मचारी को यह अधिकार होना चाहिए कि वह पदोन्नति वाली पदों के लिए प्रतियोगिता कर सके। इसमें योग्यतम व्यक्ति प्राप्त हो सकेगा या प्रशासन को नई गति दे सकेगा।

लोक प्रशासन में यह समस्या बहुत ही महत्त्वपूर्ण है कि पदोन्नति का आधार पद-वृद्धि को स्वीकार किया जाय अथवा योग्यता को। इस सम्बन्ध में अलग-अलग धारणाएँ हैं। अगले पृष्ठों में हम पदोन्नति की पद्धतियाँ का वर्णन करेंगे।

पदोन्नति के सिद्धान्त (Principles of Promotion)

प्रायः सभी देशों में पदोन्नति के सम्बन्ध में दो पद्धतियाँ पाई जाती हैं—ज्येष्ठता तथा योग्यता का सिद्धान्त। अधिकांश विद्वान इस दोनों सिद्धान्तों को पदोन्नति के प्रमुख सिद्धान्त मानते हैं। इन दोनों सिद्धान्तों के सम्बन्ध में पूर्ण विवेचना हम नीचे करेंगे।

ज्येष्ठता का सिद्धान्त (Principle of Seniority)

इस सिद्धान्त को वरिष्ठता का सिद्धान्त भी कहते हैं। लोक-प्रशासन में ज्येष्ठता का अर्थ प्रायः है 'सेवा की अवधि अर्थात् जिस व्यक्ति का सेवा का कार्य-काल सबसे अधिक रहा है, प्रथम उसे पदोन्नति का अवसर दिया जाना चाहिए। ज्येष्ठता का अर्थ प्रायः केवल सेवा की अवधि से ही नहीं होता, अपितु उसका अर्थ प्रायः पद तथा उसकी वेतन शृंखला की ज्येष्ठता से भी है। उदाहरण के लिए किसी विभाग में निरीक्षक का पद रिक्त होने पर उसकी पूर्ति सहायक निरीक्षकों में जो सबसे अधिक समय से कार्य कर रहा है, उस व्यक्ति की पदोन्नति कर दी जानी चाहिए। इसी प्रकार जब किसी मरकरारी कार्यालय में मुख्य लिपिक का पद रिक्त होने पर, सहायक लिपिकों के वर्ग में उसी लिपिक की पद-वृद्धि की जानी चाहिए जिसकी सेवा का कार्य-काल उस वर्ग की सेवा में सबसे अधिक रहा हो।

इस सिद्धान्त के पीछे यह धारणा निहित है कि सेवा की ज्येष्ठता के द्वारा एक अधिकारी विभागीय कार्य का विशेष अनुभव प्राप्त कर लेता है तथा वह व्यक्ति जो अधिक समय में एक कार्य कर रहा है वह उस व्यक्ति की परीक्षा, जो उसी कार्य को थोड़े ही समय में कर रहा है, अधिक ज्ञान और अनुभव रखता है। अतः में यह कहा जा सकता है कि प्रणालय में जो व्यक्ति अधिक पुराना होगा वह उतना ही अनुभवशील होगा। अतः उसको पदोन्नति कार्य की अवधि के आधार पर ही जानी चाहिए।

ज्येष्ठता के सिद्धान्त के गुण (Merits of Seniority System)

पदोन्नति के सम्बन्ध में ज्येष्ठता के सिद्धान्त के निम्नलिखित गुण हैं—

(1) यह पद्धति बहुत ही सरल है। इसमें पदोन्नति कार्य की अवधि के आधार पर ही जानी है। जो व्यक्ति अधिक पुराना होगा उसको पदोन्नति का अवसर सर्वप्रथम दिया जाएगा। दूसरे वाद उसमें कम अवधि वाले को उन्नति का अवसर दिया जाएगा। इस प्रकार यह बम चरता रहगा।

(2) यह सिद्धान्त व्यापक माना जाता है क्योंकि प्रत्येक कर्मचारी को उसमें बम के अनुसार पदोन्नति मिलती है। इसमें किसी भी कर्मचारी को निराशा का अवसर नहीं मिलना। अतः यह पदोन्नति का उचित एवं व्यापक सिद्धान्त है।

(3) इस पद्धति को अपनाते में अनुचित प्रभाव हानि की सम्भावना कम रहती है, क्योंकि पदोन्नति कार्य की अवधि के द्वारा ही जानी है। (Under this system strife advancement is eliminated and those eligible for promotion are relieved of for political or other outside pressures.)

(4) इस सिद्धान्त में पर्यक व्यक्ति को यह विश्वास होता है कि उसको निश्चित रूप में पदोन्नति मिलेगी, अतः योग्य तथा निपुण व्यक्ति प्राथमिक गेरा के लिए आग्रह होते हैं, जो कि प्रणालय की सफलता के लिए आवश्यक है।

(5) इस पद्धति का एक लाभ यह है कि इसमें छोटी उम्र के व्यक्ति अधिक उम्र के व्यक्ति के अधिकारी नहीं बन सकते। जिससे अधिक आयु के व्यक्ति में हीतता की भावना पैदा नहीं हो पाती। इस सम्बन्ध में डॉ० फाइनर (Finer) का विचार है कि "यह सिद्धान्त स्वाभाविक है और व्यक्तियों के पारम्परिक अनुभव अनुचित अनिरोध को समाप्त करता है। नवानुभव नीतवान को अनुभवो व्यक्तियों के ऊपर नहीं रखा जाता।"

(6) इस सिद्धान्त को अपनाते में समस्त कर्मचारी सन्तुष्ट रहते हैं तथा परस्पर सहयोग की भावना में कार्य करते रहते हैं, क्योंकि प्रत्येक कर्मचारी इस बात को जानता है कि समय आने पर उसकी भी पदोन्नति स्वतः ही आयगी।

(7) इस सिद्धान्त के अनुसार जूँकि पदोन्नतियाँ एवं व्यापक सिद्धान्त के आधार पर ही जानी है अतः कर्मचारी का मनोबल (Morale) ऊँचा बना रहता है।

(8) ज्येष्ठता का सिद्धान्त कर्मचारियों को पदोन्नति की निश्चितता प्रदान करता है, अतः योग्य, पश्चिमी और कुशल व्यक्ति सरकारी सेवा की ओर घाट्टा 'होते' हैं।

ज्येष्ठता के सिद्धान्त के दोष (Demerits of Seniority System)

ज्येष्ठता के सिद्धान्त में उपर्युक्त गुण होते हुए भी उसमें कुछ दोष हैं, जो निम्न हैं —

(1) इस सिद्धान्त की यह मान्यता है कि एक बेतन अनुक्रम में कार्य करने वाले समस्त कर्मचारी पदोन्नति के योग्य हैं। परन्तु अनुभव यह बताता है कि ऐसा हमेशा नहीं होगा।

(2) इस सिद्धान्त का आधार यह है कि अधिक समय तक एक पद पर कार्य करने में किसी व्यक्ति को अधिक अनुभव होता है यह अनुचित है। केवल अनुभव या आयु व्यक्ति को योग्य नहीं बनाती। योग्यता के लिए अन्य तत्त्व भी जैसे, विभिन्न विषयों का ज्ञान, विविध विषय का ज्ञान, स्वविवेक, बुद्धि आदि भी आवश्यक होते हैं।

(3) इस सिद्धान्त को लागू करने में प्रत्येक कर्मचारी को यह पता होता है कि तत्पश्चात् अपने पर उसरी पद-वृद्धि हो जायेगी। अतः वह कर्मचारी लगन तथा रत्न में कार्य नहीं करेगा। इस प्रणाली में कार्य-कुशलता का अभाव हो जायेगा।

(4) कुछ विभागों में एक ही बेतन श्रेणी के कर्मचारी अपनी अधिक संख्या में होने हैं कि ज्येष्ठता के आधार पर वे उन्नति की आशा नहीं कर सकते। ऐसी स्थिति में कर्मचारी समानता की कार्य करना छोड़ देने हैं, क्योंकि महत्त्व करने पर उनको कोई लाभ क्षणिक नहीं होता।

(5) इस सिद्धान्त का एक यह भी दोष है कि इसमें योग्यता को कोई महत्त्व नहीं दिया जाता है। चाहे व्यक्ति योग्य हो या अयोग्य, समय आने पर सबको पद-वृद्धि दी जाती है। इसमें योग्य व्यक्तियों के साथ अन्याय होता है जो बड़ी दक्षता से साथ कार्य करते हैं।

(6) ज्येष्ठता का सिद्धान्त प्रणाली में अयोग्यता, अनुभवता तथा उदात्त-हीनता को धरावा देता है और अन्त में प्रणाली को ही अमफल बना देता है। केवल इस सिद्धान्त का ही पालन करने में अफल प्रणाली की आशा नहीं की जा सकती।

(7) इस सिद्धान्त के समर्थक केवल वे ही व्यक्ति हैं जो स्वतन्त्र प्रतियोगिता में आने वाले नये विचारियों का मुकाबला नहीं कर सकते। वे व्यक्ति जो उदात्त हैं, कम बुद्धि के हैं, दक्षिणार्थी हैं, वे इस सिद्धान्त के बड़े समर्थक हैं। परन्तु उन लोगों के लिए यह सिद्धान्त निरर्थक है जिनके पास योग्यता, मानसिक मजबूती तथा जिनमें आतावरण के अनुकूल अपने हो डालने की क्षमता है। यदि कोई व्यक्ति किसी योग्य और प्रतिभावान् व्यक्ति से पहले पद प्राप्त करता है, पहले नौकरी में भर्ती हुआ है तो

इसका धर्म यह नहीं कि वह धर्म मान्यता और बुद्धि को भी लाया है। केवल ज्येष्ठता को ही पदाग्रति का आधार मान लिया जाये तो वह अंतरनाय सिद्ध होगा।

(8) ज्येष्ठता का गिदान्त को एकमात्र आधार मान लेने से तात्पर्यतापूर्वी को प्रोत्साहन मिलेगा, सम्कारी कार्यों में बाधा के परिणामस्वरूप दूषित वातावरण पैदा हो जायेगा, धीरे-धीरे जनता का गिदान्त सम्कार धीरे-धीरे प्रतापन में कम होने लगेगा।

(9) यह भी देखने में आया है कि ज्येष्ठता का आधार पर पदाग्रत कर्मचारी चिन्तित और प्रतीति स्वरूप के होते हैं। वे अपने दुर्दे-गर्द होने वाले वैज्ञानिक तथा प्राणामनिक परिवर्तनों तथा सामाजिक और राजनीतिक आवश्यकताओं का स्वागत नहीं करते और न ही उनमें सहभाग देते हैं। इससे सामाजिक कल्याण में बाधा उत्पन्न हो सकती है।

(10) यह अप्रजातान्त्रिक है और प्रजातन्त्र का मूल मान्यताओं का विरोध भी।

पिफनर महोदय (Piffner) ने इस गिदान्त की बहुत आलोचना की है। उनके अनुसार—“ज्येष्ठता के आधार पर पदाग्रति के पक्षस्वरूप में परिणाम सृष्टि-गोचर होंगे, जब तक स्वभाव धर्मियों के लोग पर्यवेक्षण और निदधान कार्य वाले पदों पर पहुँच जायेंगे। साथ-साथ के साथ-साथ मनुष्य जीवन की प्रतिबन्धिता के आदान-प्रदान के रूप में दूर चला जाता है और यह छोटी-छोटी बातों पर भी अग्रहिष्णु हो जाता है, जिससे पाठ्य में अधीनस्थ कर्मचारियों की कार्यरत क्षमता मारी जाती है। केवल ज्येष्ठता के कारण अयोग्य व्यक्ति उच्च पदों पर पहुँचने लगे। इससे महत्वाकांक्षी लोग उत्साहहीन हो जायेंगे और व्यक्तिगत, माहम आत्मविश्वास का प्रगतिशील, सृष्टिशील को प्रोत्साहन देने वाले तत्त्व मृतप्राय हो जायेंगे। यह प्रथिषा मित्या धारण लोग कार्य के मासुनी स्तर और मुग्धा ‘जा है सो ठीक है’ की भावना को जन्म लगी।”

ग्लेडन महोदय (Gladstone) ने भी ज्येष्ठता का गिदान्त के अनुसार पदाग्रति के कई दोष बताये हैं। उनके द्वारा बताये गये मुख्य दोष निम्न हैं—

(1) इस पद्धति के अनुसार एक पद-पत्र मगमन कर्मचारियों की पदाग्रति के लिए उपयुक्त माना जाता है, जो उचित नहीं है।

(2) बरीयता सूची प्राप्त कर्मचारियों की साथ-साथ के साथ-साथ मारी है। यह आशा की जाती है कि सभी कर्मचारी पदाग्रति पाने में सफल हो जायेंगे। परन्तु व्यवहार में ऐसा नहीं होता।

(3) इसमें यह माना जाता है कि ऊपर के पदों की मर्यादा हलकी होती है कि निम्नतर कर्मचारी को पदाग्रति का अवसर मिल ही जायेगा। परन्तु अनुभव में इस बात को प्रत्यक्ष सिद्ध कर दिया है।

प्रश्न में कहा जा सकता है कि ज्येष्ठता के सिद्धान्त में चाहे कितने ही गुण हों, लेकिन यह तो स्वीकार करना ही पड़ेगा कि प्रशासन का कार्य तथा उसमें सम्बन्धित उत्तरदायित्व उतने कम महत्त्व के नहीं है कि उन्हें एक व्यक्ति को समर्पित इस आधार पर कर दिया जाये कि वह ज्येष्ठ है। ज्येष्ठता के साथ-साथ उत्तरदायित्वों को निवाह करने की योग्यता तथा क्षमता भी होनी चाहिए। अतः उच्च पदों के लिए पदोन्नति का एक मात्र आधार ज्येष्ठता को स्वीकार नहीं किया जा सकता। उच्च पदों के लिए योग्यता को महत्त्व दिया जाना चाहिए। निम्न श्रेणी के पदों पर भले ही ज्येष्ठता के सिद्धान्त का आधार पर पदोन्नति व्यवस्था को स्वीकार किया जा सकता है लेकिन उच्च पदों के लिए योग्यता को भी पदोन्नति का आधार माना जाना चाहिए।

योग्यता का सिद्धान्त

(Principle of Merit)

कर्मचारियों की पदोन्नति के सम्बन्ध में दूसरा सिद्धान्त योग्यता का सिद्धान्त है। इसमें कर्मचारी को पदोन्नति उस समय योग्यता को महत्त्व दिया जाना है, न कि उच्च पद पर कार्य करने की अवधि को। इस सिद्धान्त के अन्वये जाने में प्रशासन में योग्य, तथा दक्ष कार्य-कुशल लोग ही पदोन्नति के अधिकारी माने जाते हैं। इस सिद्धान्त में कर्मचारियों में अग्रगण्य कार्य करने की प्रतिस्पर्धा बनती है जो प्रशासन के लिए उपयोगी होती है। इसके विपरीत यदि कर्मचारी को यह विश्वास हो जाये कि कार्य-क्षमता और कार्य-कुशलता उसकी पदोन्नति के समय महत्त्व नहीं रखेगी तो वे ईमानदारी के साथ बतौर पश्चिम करना छोड़ देंगे। इस प्रकार योग्य और प्रतिभाशाली कर्मचारी निराश हो जायेंगे। अतः प्रशासन में पदोन्नति करने समय योग्यता को महत्त्व दिया जाना चाहिए। इस सिद्धान्त के लाभ तभी प्राप्त किए जा सकते हैं, जबकि पक्षपात रहित ढंग से योग्यता निर्धारित की जाये। परन्तु योग्यता निर्धारित किस प्रकार की जाय—यह प्रश्न बड़ा जटिल है। विद्वानों ने योग्यता मापन के लिए निम्न सिद्धान्त बताये हैं—

प्रतियोगिता परीक्षाएँ

(Competitive Examinations)

य परीक्षाएँ तीन प्रकार की होती हैं—(1) खुली प्रतियोगिता परीक्षा, (2) सीमित प्रतियोगिता परीक्षा, तथा (3) उत्तीर्ण परीक्षा।

पहले प्रकार की परीक्षाओं में विभागीय कर्मचारियों को ही परीक्षा में बैठने का अधिकार नहीं होता अतः समस्त लोग जो पद की आवश्यकताओं को पूरा करते हैं, परीक्षा में बैठ सकते हैं। परीक्षा में सर्वाधिक अंक प्राप्त करने वाले को उच्च स्थान पर नियुक्ति दी जाएगी।

इस प्रकार की परीक्षा का सबसे बड़ा लाभ यह होता है कि चुनाव का क्षेत्र व्यापक हो जाता है तथा योग्य व्यक्ति प्रशासन को प्राप्त हो जाते हैं। परन्तु इसका सबसे बड़ा दोष यह है कि इसमें पुराने कार्य करने वाले व्यक्तियों में अक्षमता

है। इस दाय को दूर करने के लिए यह सुझाव दिया जाता है कि परीक्षा केवल कार्य करने वाले कर्मचारियों की ही की जाय और उम्र में जो व्यक्ति मान्य सिद्ध हो उन्हें उम्र स्थान पर लिया जाय। इस प्रकार की परीक्षाओं की सीमित प्रतियोगिता परीक्षा का नाम दिया जाता है। सीसरे प्रकार की परीक्षा जिसे उम्मीदों परीक्षा कहते हैं, हमारे सरकारी कर्मचारियों को विभागीय परीक्षाएँ प्राप्त करनी होती है। इस प्रकार के कर्मों की पदोन्नति नहीं की जाती है। इस प्रकार की परीक्षाओं को विभागीय परीक्षाएँ कहते हैं। जो व्यक्ति विभागीय परीक्षा को प्राप्त कर लेता है वो उसे उच्च पद प्राप्त करने के योग्य माना जाता है।

निश्चित परीक्षा व अनिश्चित योग्यता मानने के लिए सीमित परीक्षाओं का भी प्राधान्य माना जाता है। कुछ प्राणामनिक पदा व निश्चित तथा सीमित दोन प्रकार की परीक्षाएँ प्राथमिक मानी गई है। यह जो सीमित किया जाता है कि परीक्षा प्रणाली के परिणामस्वरूप पक्षगत व सम्भावना निश्चित रूप में प्राप्त जाती है। ग्लेड्डन मरीडघ (Gladden) ने परीक्षा प्रणाली के महत्त्व के बारे में लिखा है कि "लेना करने में यह प्रकार के पक्षगत का अन्त हो जाता है। इस प्रणाली में सभी परीक्षाओं एक समान समझ जाते हैं और किसी प्रकार की मुख्य त्रियायन का अवसर नहीं मिलता है। इस निरीक्षण करने वाले कर्मचारी-वर्ग पर किसी प्रकार का न्यायिक उत्तरदायित्व नहीं रहता है। लेकिन जहाँ तक नये कर्मचारी के भर्ती का प्रश्न है यह तर्कता बहुत उपयोगी सिद्ध हुआ है। लेकिन पदोन्नति के लिए इसे पुनः प्रयोग करने की उपयोगिता और सीमित के बारे में सोचो जो शक है, क्योंकि संस्था में कार्य करने वाले कर्मचारियों की योग्यता एवं क्षमता का मूल्यांकन करने के हमारे भी प्रभावकारी तरीके हो सकते हैं। और फिर यह नहीं कहा जा सकता कि निश्चित परीक्षा कोई अन्तिम कर्मोटी है। जो सकता है निश्चित परीक्षा में सम्फल होने वाले व्यक्ति में प्रथम संभावना और निरीक्षण की प्रदुगत क्षमता हो। निश्चित यह है कि निश्चित परीक्षा द्वारा कर्मचारी के निम्नी गुणों का मूल्यांकन नहीं किया जा सकता। हमारे अनिश्चित इस प्रणाली को अन्तिम में निश्चित अधिकारी के हाथों में कोई शक्ति नहीं रह जाती है। हमारे कर्मचारी अधिकारी की प्रकृत नहीं करेगा और अनुमानन भंग करने में नहीं सकेगी।

विभागीय अध्यक्ष का व्यक्तिगत निर्णय

(Personal Judgement of the Head of the Department)

जबो-जबो पदोन्नति का कार्य विभागाध्यक्ष पर छोड़ा दिया जाता है। इसका मुख्य कारण यह है कि परीक्षाओं के द्वारा कर्मचारियों की योग्यताओं की सही जांच नहीं हो पाती। उसकी वास्तविक योग्यता का पता विभागाध्यक्ष को ही होता है। इस विभागाध्यक्ष को निश्चित पर ही पदोन्नति की जाती है। इस पद्धति में कई दोष पाये जाते हैं। इसका प्रथम दोष यह है कि विभागाध्यक्ष स्वेच्छापूर्वक रूप से जांच करेगा। किन्तु कर्मचारियों में यह प्रकृत होता, उसकी पदोन्नति करेगा और जिनमें यह मान्य होना उनकी उन्नति के रास्ते में बाधाएँ उत्पन्न करेगा।

उपर्युक्त दोषों को दूर करने के लिए विभिन्न देशों में निम्नलिखित उपाय काम में लाये जाते हैं—

(1) पदोन्नति मण्डल (Promotion Board).—कुछ देशों में कर्मचारियों की पदोन्नति के लिए विभागाध्यक्ष की सहायताथं पद-वृद्धि मण्डलों की व्यवस्था की जाती है। इन मण्डलों की रचना विभागाध्यक्ष द्वारा विभागीय कर्मचारियों में से की जाती है। यह मण्डल कर्मचारियों के कार्यों की सूचना, उनके सेवा-पत्रों से प्राप्त करता है और उन सेवा विवरणों के आधार पर पदोन्नति की सिफारिश करता है। भारत में उच्च पदों के सम्बन्ध में यह प्रणाली काम में लाई जाती है।

(2) अपील प्रणाली (Appeal) — कुछ देशों में जैसा कि कहा जा चुका है, पदोन्नति का अधिकार विभागाध्यक्ष को दिया जाता है परन्तु साथ ही कर्मचारियों को भी यह अधिकार दिया जाता है कि वह असन्तुष्ट होने पर विभागाध्यक्ष के विरुद्ध अपील कर सकता है। यह पद्धति स० रा० अमेरिका के कुछ राज्यों में काम में लायी जाती है।

(3) विवरण प्रपत्र प्रणाली (System of Report Forms):—विभागीय अध्यक्षों के विवरणों को वस्तु-निष्ठता एवं वैयक्तिकता प्रदान करने के लिए कुछ देशों में निर्धारित प्रपत्रों की पद्धति कार्य में लाई जाती है। सर्वप्रथम इस पद्धति को सन् 1921 में इंग्लैंड में प्रयोग में लाया गया था। इंग्लैंड में विवरण प्रपत्रों में विभागीय ज्ञान, व्यक्तित्व एवं चरित्र, विवेक, उत्तरदायित्व ग्रहण करने की क्षमता, परिशुद्धता, पातुर्य, कर्मचारियों के निरीक्षण की क्षमता, उत्साह, व्यवहार तथा प्रत्युत्क्रमण आदि बातों का समावेश किया गया था। अक्टूबर 1946 में फ्रांस के चतुर्थ गणतन्त्र में इस प्रणाली का प्रारम्भ किया गया था।

सेवा अभिलेख अथवा कार्य कुशलता माप दर (Service Record or Efficiency Ratings)

सौर-प्रशासन में कर्मचारियों की पदोन्नति के लिए एक और तरीका अपनाया जाता है जिसे सेवा अभिलेख अथवा कार्यकुशलता का सिद्धान्त कहते हैं। इसके अनुसार कर्मचारी की सेवा प्रारम्भ होते ही उसकी एक सेवा पुस्तक प्रारम्भ की जाती है। इस पुस्तक में कर्मचारी के विषय में सभी बातों का विवरण भरा जाता है। उदाहरण के लिए कर्मचारी ने कब सेवा प्रारम्भ की, उसकी योग्यता, उसका पद का विवरण, वेतन शृंगला कहीं-कहीं स्थानान्तरण हुआ, वेतन-वृद्धि तथा पद-वृद्धि का उल्लेख इस पुस्तक में कर्मचारी के गुण तथा दोषों का भी विवरण अंकित किया जाता है। यह पुस्तक विभागाध्यक्ष के द्वारा धरी जाती है। इस प्रकार के विवरण कर्मचारी की पदोन्नति के समय बड़े महत्त्वपूर्ण सिद्ध होते हैं।

वैज्ञानिक व्यवस्था आन्दोलन के परिणामस्वरूप स० रा० अमेरिका में कर्मचारियों की कार्य-कुशलता निर्धारित करने के लिए अनेक प्रकार के स्वचालित विशुद्ध गणितीय तरीकों को लागू किया गया है जिनमें से कुछ इस प्रकार हैं:—

(1) उत्पादन अभिलेख (Production Records):— इसका अभिप्राय यह होता है कि प्रत्येक कर्मचारी का उत्पादन परिमेल्य रखा जाता है। इस अभिलेख में कर्मचारी की कार्यक्षमता का ज्ञान प्राप्त हो जाता है। यह पद्धति बेचन टाइम्स, ओपेराटिविक, फाइल विपिक तथा यन्त्र चालक के कार्य करने वालों के लिए ही उपयुक्त हो सकती है, उच्च प्रशासकीय अधिकारियों के लिए इस पद्धति को नहीं अपनाया जाता।

(2) चिन्हुरेखीय दर माप-वण्ड पद्धति (Graphic Rating Scale System):— इस पद्धति में पहली पद्धति की अपेक्षा अधिक परिशुद्धता पाई जाती है। इस पद्धति में एक निर्धारित फार्म होता है जिसमें कर्मचारी के सेवा-सम्बन्धी विशेष गुणों का उल्लेख होता है। विभागीय अध्यक्ष के द्वारा प्रत्येक अधीनस्थ कर्मचारी के सम्बन्ध में उसके फार्म में उसके विशिष्ट गुणों पर निगान लगाया जाता है जो उसकी योग्यता को प्रदर्शित करते हैं। इन विशिष्टताओं के आधार पर कर्मचारियों के पाक बनाये जाते हैं तथा उनसे गुणनात्मक अध्ययन के आधार पर मापेक्षित योग्यताओं का निर्णय किया जाता है, और इसी के आधार पर कर्मचारी की पदोन्नति की जाती है।

चिन्हुरेखीय दर माप-वण्ड पद्धति के प्रपत्र में जो प्रमुख बातें अधिकारी रखना है, वे निम्नलिखित हैं—

कर्मचारी की परिशुद्धता, परिश्रम, कार्य की श्रद्धा तथा प्रम-वद्धता, कर्तव्य-निष्ठा, कार्य करने की पति, विवेक तथा अनुभव में लाभ उठाने की क्षमता, कार्य सम्बन्धी ज्ञान, विनयशीलता, व्यवहार-शुभलता, सम्मान पाने के लिए योग्यता, भावनाओं पर नियन्त्रण रखने की क्षमता, नवीन बातों को ग्रहण करने की पक्ति, कार्य को आरम्भ करने की क्षमता, प्रयत्नों की आज्ञा पालन भावना, तगठन करने की योग्यता, कार्य का निष्पादन, निर्णयसमय शक्ति, धारम-नियन्त्रण, योजना बनाने की क्षमता, ध्यात्तव में विकास करने की क्षमता, आदि।

(3) व्यक्तित्व तालिका पद्धति (Personality Inventory):— कार्य-शुद्धता को मापने के लिए सं० १० प्रमेरिका में एक मीमरी प्रयोगी कार्य में लाई जाती है जिसमें व्यक्तित्व तालिका पद्धति कहते हैं। यह पद्धति चिन्हुरेखीय दर माप-वण्ड पद्धति से चिन्तुव विपरीत है। इसमें कुछ अवगुणों की तालिका बनाने का नियम है। प्रत्येक कर्मचारी का एक प्रपत्र तैयार किया जाता है जिसमें कर्मचारी के दोषों को अङ्कित कर दिया जाता है। पदोन्नति के समय यह प्रपत्र देना जाता है। कम से कम भिन्न करने वाला व्यक्ति योग्यतम कर्मचारी माना जाता है।

इस पद्धति का स्पष्टीकरण मेंट पाल मिचिल सेवा अङ्गों के भूतपूर्व मुख्य परीक्षक (J. B. Probst) द्वारा प्राविष्टन तथा विरमित (Probst Rating Scale) के द्वारा किया जाता है। J. B. Probst ने अपने Rating Scale में कर्मचारी के अनेक गुणों तथा अवगुणों का उल्लेख किया है, जैसे—(1) आज्ञा (2) धीरे कार्य करने वाला, (3) तेज तथा सक्रिय, (4) कार्य के लिए अधिक आयु वाला,

(5) मोटे-छोटे शारीरिक शोष वाता, (6) तम्बीर शारीरिक शोष वाता, (7) उदासीन रूचि न लेने वाला, (8) चालूनी (9) श्रमिक स्पष्टवादी, (10) स्वयं को ही अधिक महत्त्व देने वाला, (11) वर्ग व रूप में अन्धका कार्य करने वाला, (12) वर्ग व रूप में अन्धका कार्य न करने वाला, (13) धानाचनाओं अथवा मुन्नावों में बाधित होने वाला, (14) अन्य लोगों में अन्धकार करने समय विरगध करने वाला, (15) प्रायः अधिक विचारशील रहने वाला, (16) सामान्यतः प्रसन्न रहने वाला, (17) प्रमामान्य रूप में कितनशील, (18) शिकायत करने वाला, (19) भक्ती स्वभाव वाला, (20) गलत निर्णय करने वाला, (21) प्रायः असन्तुष्ट रहने वाला, (22) अच्छे निर्णय करने वाला आदि-आदि। इन गुणों अथवा गुणों व आधार पर कर्मचारी के कार्य का मूलांकन किया जाता चाहिए और कार्य-कुशलता दर-माप का निर्णय करना चाहिए।

कुछ विद्वानों ने इस पद्धति की आलोचना की है। उनका कहना है कि प्रत्येक कार्य-कुशलता माप चाहे कितना ही विस्तृत क्या न हो, मर्दान्य व्यक्तिगत हो जाता है जिनके कारण उसमें व्यक्तिगत पक्षपात की सम्भावना का अन्त नहीं हो सकता। इनके अतिरिक्त इस बात को लेकर अनिश्चय उत्पन्न हो सकता है कि किस विभाग व कर्मचारी में कौन-सा गुण विशेष रूप में जाना चाहिए। आधुनिक वाता में इस पद्धति को महत्त्वपूर्ण स्थान दिया जाता है। इस पद्धति के लाभों को अभी प्राप्त किया जा सकता है जबकि मापक अधिकारी निष्पक्षता में कर्मचारियों व गुणों अथवा अथवा गुणों को अङ्कित करे। इसके साथ में यह भी आवश्यक है कि मापक अधिकारी अपने कार्य में पूर्ण दक्ष हो। इन उपर्युक्त गुणों व अभाव में इस सिद्धान्त का महत्त्व कम हो जायेगा।

विभिन्न देशों में पदोन्नति के सम्बन्ध में चार प्रणालियाँ पाई जाती हैं जिनका वर्णन विस्तार में ऊपर किया गया है। प्रत्येक प्रणाली के कुछ गुण तथा कुछ दोष हैं फिर भी विभिन्न देशों में अपनी परिस्थितियों के अनुसार विभिन्न प्रणालियों को प्रयोग में रखा गया है। इसमें कोई दो मत नहीं हो सकते कि इनमें से किसी एक प्रणाली का पूर्ण रूप में पदोन्नति व आधार के रूप में नहीं अपनाया जा सकता। प्रयोग को उत्तम करने के लिए यह आवश्यक है कि सभी प्रणालियों को पदोन्नति के सम्बन्ध में आवश्यकतानुसार महत्त्व दिया जाय जिससे एक ऐसी वैज्ञानिक प्रणाली की स्थापना हो जो सभी प्रकार में न्याय सत्य तथा उपयोगी हो। भारत में पदोन्नति के सम्बन्ध में साधारणतया सभी पद्धतियों को किसी न किसी रूप में अपनाया गया है। परन्तु पदोन्नति के समय उपयुक्तता तथा योग्यता को अधिक महत्त्व दिया जाता है। नीचे हम संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटेन तथा भारत में पदोन्नति के तरीकों का वर्णन करेंगे।

संयुक्त राज्य अमेरिका में पदोन्नति व्यवस्था (Promotion in United States of America)

संयुक्त राज्य अमेरिका में पदोन्नति के सम्बन्ध में ज्येष्ठता परीक्षा एवं कार्य-कुशलता सम्बन्धी अभियेत्तों का प्रयोग किया जाता है। यहाँ दक्षता प्रथम का

लेगा-जोगा व्यक्तित्व रीति से रखा जाता है। प्रशासिकावातियों ने इसे परिश्रमपूर्वक 'गणितीय' तथा 'आत्मपूर्ण' बनाने के प्रयास किये हैं। यहाँ पदोन्नति के सम्बन्ध में निम्नलिखित बातों का विशेष रूप में ध्यान रखा जाता है:—

(1) विभागाध्यक्ष या प्रशासकीय अधिकारी अभ्यासियों को पदोन्नति उपयुक्त चीजें प्रस्तावित करने के आधार पर देते हैं।

(2) सं०रा० अमेरिका में कार्य-गुणवत्ता मापक दत्तों का प्रयोग बहुत अधिक होता है। इस व्यवस्था में यहाँ के कर्मचारी अधिक मनुष्य नहीं हैं। हूवर आयोग ने अपनी रिपोर्ट में 'कार्य-गुणवत्ता माप' पद्धति को अत्यन्त जटिल तथा उलझन-पूर्ण बताया है। उन्होंने आगे यह भी कहा है कि इस प्रणाली का प्रयोग कर्मचारियों को पुरस्कार करने या दण्डित करने के लिए नहीं किया जा सकता। अतः आयोग ने इसके स्थान पर योग्यता एवं सेवा अभिलेख माप की सिफारिश की है।

(3) अमेरिका सिविल सर्विस आयोग (1938) ने पद-वृद्धि के लिए एक योजना तैयार की जिसके अनुसार विभागों को पद-वृद्धि परीक्षाओं को तीन दलों पर संचालित करने का उत्तरदायित्व होगा। ये दल हैं—(1) परीक्षा की समुचित व्यवस्था, (2) परीक्षा का स्वभाव, तथा (3) अप्रतियोगी परीक्षा की दलें।

(4) परीक्षा के लिए सामान्य मापदण्ड लोक सेवा आयोग के द्वारा निर्धारित किये जाते हैं, परन्तु विभागों को उनका व्योरा बनाने की पूर्ण छूट होती है।

(5) मनुष्य राज्य अमेरिका में दक्षता तथा योग्यताक्रम का ब्योरेवार लेगा रखा जाता है। अतः यह पदोन्नति की व्यवस्था इतनी जटिल नहीं है क्योंकि कर्मचारी अपनी मर्यादा में स्वयं योगदान देते हैं।

(6) सं०रा० अमेरिका में छोटे-छोटे पद वाले कर्मचारियों की पदोन्नति करने के अधिकार कुछ सीमा तक विभागाध्यक्ष को दिये गये हैं।

ब्रिटेन में पदोन्नति व्यवस्था

(Promotion system in U.K.)

ब्रिटेन में पदोन्नति की व्यवस्था सं०रा० अमेरिका से भिन्न है। ब्रिटेन में कर्मचारियों की पदोन्नति उनकी वार्षिक रिपोर्ट पर आधारित होती है। यहाँ प्रत्येक विभाग में पदोन्नति मण्डल या आयोग बने हुए हैं। ये आयोग ही कर्मचारियों की वार्षिक रिपोर्ट तथा अन्य विवरणों का निरीक्षण करते हैं तथा पदोन्नति की सिफारिश करते हैं। ब्रिटेन में पदोन्नति आयोग की एक शक्ति यह है कि आयोग में कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व करने वाले व्यक्ति होते हैं, जो उनके अधिकारों की रक्षा करते हैं। यहाँ इस बात की भी व्यवस्था की गई है कि यदि आयोग चाहें तो साक्षात्कार के लिए उन कर्मचारियों को बुला सकता है जिन्हें लिए पदोन्नति की सिफारिश की गई है। ब्रिटेन में ये पदोन्नति मण्डल पदोन्नति के लिए कर्मचारियों के नामों को विभागाध्यक्ष के पास प्रस्तुत करते हैं। विभागाध्यक्ष का निर्णय अन्तिम होता है, परन्तु निर्णय देने से पूर्व यह पदोन्नति आयोग की सिफारिश को मटेनजर

गता है। यदि कोई कर्मचारी प्रायोग के निर्णय से असन्तुष्ट होता है तो उसे अपील करने का अधिकार दिया गया है। इस प्रकार इङ्ग्लैंड में पदोन्नति का अधिकार एक व्यक्ति के हाथ में नहीं है।

सन् 1921 ई० में इङ्ग्लैंड में पदोन्नति समिति (Committee of Promotions) ने विभागीय पदोन्नति के सम्बन्ध में एक रिपोर्ट तैयार की थी, जिसकी मुख्य सिफारिशें निम्न थी—

“यदि किसी विभाग का स्टाफ टनना बड़ा हो कि उसका अध्याक्ष विभाग के प्रत्येक सदस्य के गुणों से परिचित नहीं हो सकता है, तो ऐसी स्थिति में, हमारे विचार से, सामान्यतया आवश्यकता इस बात की होगी कि विभागाध्यक्ष द्वारा सिफारिश करने वाले एक निवारण प्रणाली के रूप में एक पदोन्नति आयोग किसी भी स्थिति में जबकि विभागाध्यक्ष द्वारा ऐसी पदोन्नति मण्डल की स्थापना उस विभाग की परिस्थितियों की दृष्टि से अनुपयुक्त समझा जाये तो उपयुक्त दृष्टिकोण निकाल को उस मामले पर पूर्ण वाद-विवाद करने का अधिकार प्रदान किया जाता चाहिए। 900 पीठ वार्षिक में अधिक वेतन वाले स्थानों की पदोन्नतियाँ उस निकाल के वार्षिक-क्षेत्र की परिधि से बाहर समझी जानी चाहिए, जिसकी हमने सिफारिश की है।” हमने प्रतिरिक्त आयोग ने यह भी सुझाव दिया कि यदि आयोग चाहें तो वह कर्मचारी के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त करने के लिए ब्याही माँग सकता है तथा अन्य सहायक माधुमों का उपयोग कर सकता है। पदोन्नति आयोग ने आगे कहा कि आयोग की सिफारिशों लिखित रूप में होनी चाहिए तथा पदोन्नति के लिए नौकरा यन्त्र अपनाया जाये, इसका उत्तरदायित्व विभागाध्यक्ष पर छोड़ दिया जाना चाहिए, लेकिन जो यन्त्र कार्य में लाया जाये उसका लिखित में बर्णन होना चाहिए। यदि किसी विभाग में पदोन्नति आयोग की स्थापना की जाये तो उसमें उस विभाग के कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व होना आवश्यक है। उपरोक्त बातों के प्रतिरिक्त निम्न सुझाव दिये गये समिति ने यह भी स्वीकार किया कि कुछ अपवाद भूत मामलों (Exceptional Cases) में, जिनमें कि लोडहित की दृष्टि में ऐसा करना आवश्यक हो, विभागाध्यक्ष को यह शक्ति प्राप्त होनी चाहिए कि यह सामान्यव्यवधि का पालन किये बिना ही, कोई पदोन्नति कर सके।

विभागीय दृष्टिकोण परिषदों (Departmental Whitley Councils) के प्रादेश सविधान के व्यवस्था की गई है कि “यह बात परिषद के सामर्थ्य में होगी कि वह ऐसी किसी भी पदोन्नति के सम्बन्ध में विचार कर सके जिसके विषय में कि स्टाफ पक्ष की ओर से यह प्रारंभ किया गया है कि इसके राष्ट्रीय परिषद (National Council) द्वारा स्वीकार या अनुमोदित पदोन्नति के सिद्धान्तों का उल्लंघन किया गया है।” इसके साथ ही साथ समिति ने यह भी सिफारिश की कि किसी भी अधिकारी अथवा अधिकारियों को छूट होनी चाहिए कि वे ऐसी किसी भी पदोन्नति

के सम्बन्ध में बिनागाध्यक्ष के समक्ष आवेदन कर मर्गे त्रिमया कि उन पर प्रभाव पड़ता है। ऐसे आवेदन अथवा प्रतिनिधित्व (Representation) पदोन्नति की घोषणा होने के पश्चात् एव निश्चित अवधि के अन्दर किये जाने चाहिए।

पदोन्नति मण्डल को ऐसे आवेदन अथवा प्रतिनिधित्व पर विचार करने का अधिकार व प्रतिवेदन पर उक्त समय विषय पर में ध्यान देना चाहिए जबकि यह उन जैसे ही निर्मा अथवा रिक्त स्थान (Vacancy) पर पदोन्नति की गिनायिका करे।

ऐसे आवेदन करने वाले अधिकारी का उक्त बात की प्राप्ति मिलनी चाहिए कि वह उपयुक्त द्वितीय विभाग व स्टाफ पदों के एव प्रतिनिधि को अथवा स्टाफ के अन्य निर्मा सदस्य को अपने साथ ले मर्गे। उगरी अथवा ही प्राप्ति पर प्रतिनिधित्व करने के लिए उपस्थित होने की स्थिति में उक्त अथवा पाम में ही व्यव करना चाहिए।

जो भी नियुक्तियों की बात उन मनी के सम्बन्ध में सम्बन्धित कर्मचारी अर्गों को सीधे सूचना दी जानी चाहिए।

अतः यह कहा जा सकता है कि अतः म पक्षवात रहित पदोन्नति करने के लिए विभाग में पदोन्नति आयोग की स्थापना की जानी है। उक्त आयोग कर्मचारी को पदोन्नति का अवसर दिया जाता है त्रिमया प्रशासन की सुगमता में वृद्धि होती है। १९९२ में यह व्यवस्था बहुत ही विशाल प्रवृत्ति की है तथा अन्य दलों द्वारा अनुसरण करने योग्य है।

भारत में पदोन्नति व्यवस्था

(Promotion System in India)

भारत में पदोन्नति के लिए कोई एक पद्धति कार्य में नहीं लाई जाती। यहाँ ज्येष्ठता तथा योग्यता दोनों को ही पदोन्नति के सम्बन्ध में महत्त्व दिया जाता है। भारत में पदोन्नति के सम्बन्ध में केंद्रीय वेतन आयोग (Central Pay Commission) ने कहा है कि—“उन बहुत से पदों के लिए विशेषतः उनमें जहाँ सर्वे समय तक कार्य की जानकारी एव महत्त्वपूर्ण गुण माना जाये - - पदोन्नति को ज्येष्ठता के सिद्धान्त पर आधारित करना चाहिए” - परन्तु उच्चतर प्रशासकीय पदों के लिए पदोन्नति करने समय मुख्य ध्यान योग्यता के सिद्धान्त को भी देना आवश्यक है।”

भारत में विभिन्न सेवाओं में पदोन्नति के लिए विभिन्न आधार काम में लाये जाते हैं। उदाहरण के लिए भारत में प्रथम श्रेणी की सेवाओं में रिक्त स्थानों की भरती ५५ प्रतिशत सीधी व्यवस्था द्वारा होती है। शेष ४५ प्रतिशत स्थानों की भरती विभागीय कर्मचारियों की पदोन्नति द्वारा की जाती है। यह अनुपात विभिन्न सेवाओं में विभिन्न प्रकार का होता है। द्वितीय श्रेणी की राजपत्रिक सेवाओं में रिक्त स्थानों की पूर्ति सीधे के श्रेणी वाले कर्मचारियों से भरी जाती है। द्वितीय श्रेणी में ६० प्रतिशत स्थान तृतीय श्रेणी के कर्मचारी की पदोन्नति से भरे जाते हैं। शेष ४० प्रतिशत में प्रतियोगिता द्वारा भरे जाते हैं। द्वितीय श्रेणी के तत्सम अधिकारियों के

रिक्त स्थानों में 50 प्रतिशत सीरी भर्ती होती है। जहाँ तक तृतीय श्रेणी की सेवाओं का प्रश्न है, इसमें अधिकांश भर्ती विभागीय कर्मचारियों को पदोन्नति देकर पूर्ण की जाती है। चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों को तृतीय श्रेणी में जाने का बहुत ही कम अवसर होता है। केवल रेल्व तथा डाक विभाग के कर्मचारियों को छोड़कर अन्य विभागों के कर्मचारियों को पदोन्नति का शायद ही अवसर प्राप्त होता है। इन कर्मचारियों में स उनको जो कि शैक्षणिक दृष्टि में, अथवा अन्य प्रकार से योग्यता प्राप्त होते हैं, आयु सम्बन्धी कुछ छूट दी जाती है जिससे कि वे बाहर के प्रत्यागियों (Candidates) के साथ प्रतियोगिता में बैठ सकें। हार्लीक रेल्व तथा डाक-तार विभाग में, चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों के लिए पदोन्नति के नियमित मार्ग हैं। यह अनुमान लगाया गया है कि डाक व तार विभाग में तृतीय श्रेणी के लगभग 40 प्रतिशत पद पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं। इसी प्रकार रेलवे के सभी विभागों में तृतीय श्रेणी के निम्नतम पद-क्रम के कम से कम 10 प्रतिशत पद चतुर्थ श्रेणी के उपयुक्त कर्मचारियों की पदोन्नति के द्वारा भरे जान आवश्यक होत हैं, कुछ विभागों में यह अनुमान अपेक्षाकृत ऊँचा है। रेलवे ने अनेक मामलों में पदोन्नति व इन निर्धारित प्रशो (Quotas) में हाल में ही वृद्धि की है।

पदोन्नति की रीतियाँ तथा सिद्धान्त (Methods and Principles of Promotion) —

भारतीय मविधान में यह निर्दिष्ट कर दिया गया है कि पदोन्नति करने के लिए, तथा ऐसी पदोन्नतियों के लिए प्रत्यागियों की उपयुक्तता के सम्बन्ध में, प्रपनाये जाने वाले सिद्धान्तों के विषय में मधीय लोक सेवा आयोग (Union Public Service Commission) से परामर्श लिया जायेगा। यद्यपि व्यवहार में, जब तक कि सम्बन्धित भर्ती नियमों के विपरीत कोई विशेष उपबन्ध (Special Provision) न हो, मविधान के अनुच्छेद 320 के खण्ड (3) व अन्तर्गत बनाये गये विनियमों व द्वारा तृतीय और चतुर्थ श्रेणी के अन्दर तथा इनमें से ऊपर की जाने वाली पदोन्नतियों को आयोग के अधिकार क्षेत्र से बाहर कर दिया गया है। विभिन्न विभागों में उच्च श्रेणी के कर्मचारियों की पदोन्नति के सम्बन्ध में अपने अलग-अलग नियम बनाये हैं। इनमें परस्पर काफी अन्तर पाया जाता है। वे सामान्यतः निम्न प्रकार से पदोन्नतियाँ करते हैं—

(i) योग्यता (Merit) के आधार पर पदोन्नति, या (ii) योग्यता व ज्येष्ठता (Merit cum Seniority) अथवा ज्येष्ठता व योग्यता (Seniority Cum Merit) के आधार पर पदोन्नति, (iii) ज्येष्ठता के आधार पर पदोन्नति।

साधारणतः भारत में पदोन्नति के लिए 'योग्यता सिद्धान्त' या योग्यता व ज्येष्ठता सिद्धान्त का प्रयोग किया जाता है तथा इन सम्बन्ध में प्रयुक्त किये जाने वाले सिद्धान्तों के सम्बन्ध में केवल वे ही आदेश (Orders) लागू होंगी जो कि गृह मन्त्रालय (Ministry of Home) द्वारा मई 1957 में जारी की गई थी।

परन्तु ये आजाएँ केवल चुनाव पदों (Selection Posts) के ही सम्बन्ध में हैं। उनमें प्रनुसार—

(1) चुनाव पदों तथा चुनाव पद-श्रेणियों (Selection Grades) के लिए नियुक्तियों योग्यता के आधार पर ही जानी चाहिए, ऐसा करते समय ज्येष्ठता का ध्यान केवल निम्न सीमा तक ही रखा जाना चाहिए।

(2) विभागीय पदोन्नति समिति (Departmental Promotion Committee) अथवा चुनाव करने वाली शक्ति (Selecting Authority) को सर्वप्रथम चुनाव क्षेत्र (Field of Choice) का निर्धारण करना चाहिए।

(3) ऐसे अधिकारियों में उन व्यक्तियों को छोट दिया जाना चाहिए जिन्हें कि पदोन्नति के लिए अनुपयुक्त समझा जाये।

(4) सार अधिकारियों को उम्मीद योग्यता के आधार पर, जो कि उनके अपने-अपने सेवा अभिलेखों द्वारा निश्चित की जायें, उत्कृष्ट (Outstanding), बहुत श्रेष्ठ (Very Good), श्रेष्ठ (Good) के रूप में वर्गीकृत कर दिया जाना चाहिए।

(5) पदोन्नति सामान्यतः चुनाव सूची में स उम्र क्रम में ही जानी चाहिए जिस क्रम में अन्तिम रूप से नाम व्यवस्थित किये गये हों।

(6) निश्चित अवधियों के बाद 'चुनाव सूची' का पुनरावलोकन किया जाना चाहिए।

सर्वकारी वर्ग के प्रतिनिधि ने केन्द्रीय वेतन आयोग के समक्ष मांग की है कि भारत में पदोन्नति प्रणाली की सामंजस्य की है, जिसके मुख्य आधार निम्न हैं—

(1) केन्द्रीय वेतन आयोग (Central Pay Commission) के समक्ष सर्वकारीयों के प्रतिनिधियों ने यह विचार प्रस्तुत की कि पदोन्नति का अधिकार विभागाध्यक्ष को न दिया जाय, एक स्वतन्त्र समितिकरण को दिया जाना चाहिए। इस प्रकार की व्यवस्था से ही न्याय की आशा की जा सकती है।

(2) सर्वकारीयों के सम्बन्धित अभिलेख ठीक प्रकार से नहीं रखे जाते हैं।

(3) कर्मचारी, रिक्त स्थान, की, कृष्ण, कार्यकारिणों के, नहीं की जाती।

(4) पदोन्नति प्रणाली जो अपनार्जित जाती है यह वैज्ञानिक नहीं है।

(5) भारत में ज्येष्ठता के सिद्धान्त को अत्यधिक महत्त्व दिया जाता है तथा योग्यता के सिद्धान्त को ध्यान में नहीं रखा जाता।

(6) सर्वकारीयों को अमान्य की स्थिति में अपील का अधिकार नहीं है जिसमें सर्वकारीय अपने हितों की रक्षा नहीं कर सकते।

उपर्युक्त दोषों के प्रतिरिक्त भी कई अन्य दोष पदोन्नति व्यवस्था में बताये गये हैं जो अधिनियमित हैं।

(1) कुछ विभागों में पदों के रिक्त होने की जानकारी कर्मचारियों को नहीं होने पाती, क्योंकि उन्हें बतलाया नहीं जाता।

(2) बरिष्ठता के कठोर नियम के कारण योग्यता के आधार पर पदोन्नतियाँ नहीं होती।

(3) पदोन्नति परिषद् (Promotion Committee) जैसी नियमित संस्था के अभाव में पदोन्नति मनमाने ढंग में की जाने की सम्भावना रहती है।

(4) जिन कर्मचारियों को जबरन पदोन्नति से रोका जाता है, उनको अरील करने का कोई निश्चित नियम नहीं है। ऐसा प्रायः इसलिए होता है कि उच्चतर अधिकारी अपने नीचे के अधिकारी के निर्णय को प्रायः बदलना नहीं चाहते हैं।

उपर्युक्त दोषों के होते हुए यह अग्रार्थ रूप से स्वीकार किया जाता है कि पदोन्नति व्यवस्था को सर्वथा दोषमुक्त बनाना कठिन ही नहीं अपितु असम्भव-सा प्रतीत होता है। इन दोषों को दूर करने के लिए ब्रिटेन की भाँति भारत में भी प्रत्येक विभाग में पदोन्नति आयोग (Promotion Commission) की स्थापना होनी चाहिए। इन आयोगों में विभागीय कर्मचारियों के प्रतिनिधियों को भी स्थान दिया जाना चाहिए। पदोन्नति के सम्बन्ध में वेतन आयोग की सिफारिशों को लिखना यहाँ अनुचित नहीं होगा। उन्होंने जो पदोन्नति के सम्बन्ध में सिफारिशें की वे निम्न हैं—

(1) उच्च स्तर की प्रशासकीय सेवाओं के लिए पदोन्नति का आधार योग्यता माना जाना चाहिए परन्तु निम्न स्तर की सेवाओं के लिए जेष्ठता तथा योग्यता दोनों को महत्त्व दिया जाना चाहिए।

(2) विशिष्ट पदों पर पदोन्नति करते समय प्रतियोगिता परीक्षाएँ ली जानी चाहिए। परन्तु इस तरीके का सामान्य रूप से प्रयोग नहीं होना चाहिए।

(3) द्वितीय व तृतीय श्रेणी के योग्य कर्मचारी प्रथम श्रेणी में पहुँच सकें, इस प्रकार की पदोन्नति की व्यवस्था की जानी चाहिए। इस सम्बन्ध में सीमित प्रतियोगिता परीक्षा होनी चाहिए।

(4) कर्मचारी को उसके दोषों की सूचना देनी चाहिए।

(5) प्रत्येक उच्च स्तर पर धाई हुई नीचे की गोपनीय रिपोर्टों की सुरक्षा जांच कर लेनी चाहिए।

(6) तत्कालीन अधिकारी को उसके अन्तर्गत कार्य करने वाले कर्मचारियों के सेवा अभिलेख (सर्विस बुक) में अपनी सम्पत्ति लिखने का अधिकार है। परन्तु उच्च अधिकारी को चाहिए कि जो राय तत्कालीन अधिकारी ने दी है, उसकी समीक्षा करे।

(7) गोपनीय विवरण रखने वाले प्रथम विशिष्ट वर्ग के कार्य की प्रकृति के अनुसार होने चाहिए।

परीक्षोपयोगी प्रश्न

(1) पदोन्नति के तीन-तीन से आधार होते हैं ? इनमें से आप किसे उचित समझते हैं और क्यों ?

What are the various basis of promotion making ? Which of these do you approve and why ?

(2) योग्यता का मूल्यांकन किस प्रकार किया जाना चाहिए ? क्या आप मौखिक प्रतिवेदन को योग्यता की परीक्षा के लिए समुचित समझते हैं ?

How should merit be evaluated ? Do you think confidential report is adequate to judgement ?

(3) मुख्यस्थित कर्मचारी सम्बन्धी प्रशासन प्रणाली में पदोन्नति के महत्त्व का वर्णन कीजिए । पदोन्नति के क्या आधार होते हैं ?

Examine the significance of Promotion in a good system of personnel administration. What are the basis of promotion ?

(4) भारत, इंग्लैंड तथा मूल्य अमेरिका में पदोन्नति की व्यवस्था का वर्णन कीजिए ।

Describe the system of promotion in India, England and United States of America.



लोक-कर्मचारियों का प्रशिक्षण

(TRAINING OF PUBLIC PERSONNEL)

पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों की नियुक्ति के सिद्धान्तों को जान लेने के पश्चात् उनकी प्रशिक्षण या प्रशिक्षण के बारे में ज्ञान प्राप्त करना लोक-प्रशासन के विद्यार्थी के लिए आवश्यक हो जाता है। प्राधुनिक युग में प्रशासकीय अधिकारियों के प्रशिक्षण का प्रबन्ध करना लोक-प्रशासन की मुख्य समस्या है। जब तक लोक-प्रशासन का स्वरूप तथा कार्य सीधे और सरल रहे, कुछ विशेष पदाधिकारियों के अतिरिक्त अन्य पदाधिकारियों के प्रशिक्षण की आवश्यकता नहीं थी। लेकिन उद्योग-ज्यो लोक-प्रशासन का स्वरूप विस्तृत होता गया तथा उसके उत्तरदायित्वों में वृद्धि होती गई, प्रशिक्षण की व्यवस्था करना भी आवश्यक हो गया। आज का राज्य 'लोक-कल्याणकारी' राज्य है जिसमें लोक-प्रशासन को उसके अस्तित्व में सम्बन्धित कार्यों के अतिरिक्त अन्य कई कार्य करने होते हैं। उनमें मुख्य है—जनता के आर्थिक स्तर के उठाने के कार्य करना, उसके स्वास्थ्य को ठीक रखने के लिए चिकित्सालयों की स्थापना करना उनके रहने के लिए निवास की समस्या को हल करना, उनको नौकरी देने की व्यवस्था करना आदि-आदि। इन कार्यों को सफलतापूर्वक करने के लिए योग्य कर्मचारियों की आवश्यकता होती है। यह योग्यता कर्मचारियों में प्रशिक्षण से उत्पन्न की जा सकती है।

प्रशासन में प्रशिक्षण का महत्त्व स्पष्ट है यही कारण है कि आज विश्व के समस्त देशों में कर्मचारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाती है। अब सत्य तो यह है कि प्रशिक्षण प्रशासकीय सिद्धान्तों का एक अभिन्न अङ्ग बनता जा रहा है। केवल राष्ट्रीय स्तर पर ही प्रशिक्षण का महत्त्व है, ऐसी बात नहीं है। अब अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर भी इसमें महत्त्व को समझा गया है। संयुक्त राष्ट्र सभ की सामान्य सभा (General Assembly of U.N) ने दिसम्बर 1948 में पारित अपने एक प्रस्ताव में कहा है—

“सामान्य सभा यह मानते हुए कि अन्तर्राष्ट्रीय सुविचारों जो ऐसे योग्य उम्मीदवारों की बढ़ती हुई संख्या के लिए उपयुक्त प्रशासकीय प्रशिक्षण प्रदान करेगी, जो एक विस्तृत भौगोलिक आधार पर किन्तु मुख्यतः ऐसे देशों में से नहीं किये जायेंगे,

जिन्हें प्राथमिक प्रशिक्षण के सिद्धान्तों, प्रविद्याओं तथा रीतियों की सबसे बड़ी आवश्यकता है—आवश्यक है; सङ्कल्प करती है कि लोक-प्रशासन में प्रशिक्षण के लिए एक अन्तर्राष्ट्रीय केन्द्र संयुक्त राष्ट्र सभ के सचालन के अन्तर्गत स्थापित किया जायेगा।”

प्रशिक्षण का इतना महत्त्व होते हुए भी लोक-कर्मचारियों के प्रशिक्षण के प्रति कुछ समय पूर्व तक लापरवाही बरती जा रही थी। भारत भी इसका कोई भ्रमवाद नहीं है। लेकिन कुछ वर्षों से लगभग सभी देशों में सरकारी प्रशासन ने प्रशिक्षण के महत्त्व और गुणों को अपनी प्रकार अनुभव कर लिया है। भारत में भी आज लोक-प्रशासन से सम्बन्धित इस महत्त्वपूर्ण क्षेत्र में कर्मचारियों के लिए उचित और आवश्यक प्रशिक्षण की व्यवस्था पर विशेष ध्यान दिया जा रहा है और इस दिशा में कई महत्त्वपूर्ण कदम भी उठाये जा चुके हैं।

प्रशिक्षण के उद्देश्य (Object of Training)

प्रशिक्षण का मुख्य उद्देश्य होता है कर्मचारियों में कार्यकुशलता प्रदत्त करने की योग्यता लाना। बिलियम जी० टॉर्षी ने प्रशिक्षण के सम्बन्ध में लिखते हुए कहा है कि “यह कर्मचारियों में चतुरताएँ, आदर, ज्ञान तथा दृष्टिकोण विकसित करने की एक प्रविद्या है जिसमें कर्मचारियों की उनकी वर्तमान सरकारी स्थितियों में प्रभावशीलता बढ़ जाये और साथ ही कर्मचारी भावी सरकारी स्थितियों के लिए तैयार किये जा सकें।” (“The process of developing skills, habits, knowledge and attitudes in employees for the purpose of increasing the effectiveness of employee in their present government positions as well as preparing employees for future government positions”)। वास्तव में प्रशिक्षण लोक-कर्मचारियों में कुशलता लाने का प्रयास है। लोक-प्रशासन में कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने का एक उद्देश्य यह भी होता है कि उनके मनोबल को ऊपर उठाया जाये। यह सत्य है कि कार्य में कुशलता की भाँति मनोबल कोई दिक्कत देने वाली वस्तु नहीं है। उसका सम्पूर्ण कर्मचारी के अपने कार्य में प्रति दृष्टिकोण में होना है। अतः यह स्वष्ट है कि यदि प्रशिक्षण के द्वारा कर्मचारी अपने कार्य के प्रति रुचि पैदा की जा सके तो प्रशासन निष्चलनमय रूप में स्वामयित्व हो सकता है। कुछ लोक कार्य ऐसे भी होते हैं जिनमें सम्पादन के लिए प्रशिक्षण आवश्यक माना गया है, जिनमें कि उनमें एकरूपता आ सके। ऐतिहासिक दृष्टिकोण में इस प्रकार का प्रशिक्षण दिया जाता है।

अतः प्रशिक्षण कर्मचारी में ऐसी शक्ति पैदा करता है जिसके द्वारा वह स्वयं को नई परिस्थितियों में अनुकूल बना सकता है। प्रशिक्षण कर्मचारी को इस योग्य बनाता है कि जिससे वह अपने मसल को, जिसमें कि उसे काम करना होता है, भली

प्रकार समझ सके तथा उसकी महत्ताओं व लक्ष्यों को स्वीकार कर सके। यह आवश्यक है कि प्रशिक्षण के द्वारा कर्मचारियों में स्वयंसेवा निर्णय करने की क्षमता उत्पन्न की जाए, क्योंकि यदि कर्मचारी पग-पग पर अनुदेशों (Instructions) पर ही निर्भर रहे तो कोई भी संगठन सुचारु रूप से संचालन नहीं कर सकता।

ग्रेट ब्रिटेन में कर्मचारियों के प्रशिक्षण की समस्या को मुलभाने के लिए एक समिति का गठन हुआ। इस समिति को एशटन समिति (Asheton Committee) कहा जाता है। क्योंकि इस समिति के सभापति रॉल्फ एशटन थे। इस समिति ने अपनी रिपोर्ट ब्रिटिश चान्सेलर ऑफ एक्सचेंजर के सम्मुख 1944 में प्रस्तुत की थी। रिपोर्ट में यह कहा गया कि—“सबसे पहले हम स्वयं से ही यह प्रश्न पूछें कि प्रशिक्षण का उद्देश्य क्या है? यदि इसका उत्तर यह है कि प्रशिक्षण का उद्देश्य अधिकतम सम्भव मात्रा में कार्यक्षमता प्राप्त करना है, तो आवश्यकता इस बात की है कि कार्यक्षमता शब्द की गहराई से व्याख्या की जाये। किसी भी बड़े पैमाने में कार्यक्षमता दो तत्वों पर निर्भर होती है। एक तो, व्यक्ति को सौंपे गये किसी विशिष्ट कार्य को कर सकने की तकनीकी कुशलता पर, और दूसरी निम्न निकाय के रूप में संज्ञकृत की उस कम स्पष्ट कुशलता पर जो कि उन व्यक्तियों की सामूहिक भावना तथा दृष्टिकोण से प्राप्त होती है जिनमें कि इस निवास या संगठन की रचना की जाती है। प्रशिक्षण में इन दोनों ही तत्वों का ध्यान रखा जाना चाहिए।”

उपरोक्त विवेचन से पता चलता है कि एशटन समिति ने प्रशिक्षण के निम्न उद्देश्य माने हैं—

(1) कर्मचारियों में अपनी कार्यक्षमता के प्रति आत्मविश्वास उत्पन्न करना।

(2) सोच कर्मचारियों को इस योग्य बनाना कि बदली परिस्थितियों में वे अपनी कार्य क्षमतापूर्वक सम्पादित कर सकें। सोच सेवा के लिए आवश्यक है कि वह परिवर्तित समय तथा नवीन आवश्यकता के अनुरूप अपने दृष्टिकोण तथा तरीकों में निरन्तर रूढ़ता के साथ परिवर्तन करे।

(3) कर्मचारियों में सामुदायिक चेतना उत्पन्न कर उन्हें मन्त्रीकरण से बचाये रखना। दूसरे शब्दों में पदाधिकारियों में पैमानिक और विश्लेषणात्मक दृष्टिकोण उत्पन्न करना, उनमें वास्तवीक पैदा करना और यह देसना कि कहीं कर्मचारी निर्जन मशीन की भाँति, दैनिक कार्यों का बिना अपने बुद्धि के प्रयोग किये, यथावत् पालन न करते रहे। भर्ती किये जाने वाले व्यक्ति को पहले से उनके कार्य के सम्बन्ध में बताना चाहिए कि उनके कार्य के द्वारा उसका विभाग समाज की क्या सेवा करेगा। वह अपने विस्तृत संगठन में क्या सेवा सम्पन्न कर रहा है? इस बात को समझने की क्षमता उसके कार्य को विभाग के लिए उपयोगी और मूल्यवाना ही नहीं बनायेगी, अपितु वह स्वयं उसके लिए भी प्रत्यधिक प्रेरणादायक होगी।

घरत: दैनिक कार्यों के सुचारु रूप में संचालन के लिए उक्त व्यावसायिक प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए, साथ ही अपने निजी पेशेवासी विभाग के लिए निरन्तर प्रयास करने हेतु व्यापक आधार पर अनुदैव तथा प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।

(4) प्रशिक्षण का उद्देश्य केवल धरत पद के सम्बन्धित उत्तरदायित्वों को पूरा करने की क्षमता पैदा करना ही नहीं है, अपितु उसको अन्य कार्यों के लिए उपयुक्त बनाना, तथा जहाँ तक सम्भव हो, उनमें उन्नत कार्य और उन्नत उत्तरदायित्वों को वृद्ध करने की क्षमता उत्पन्न करना भी है।

(5) कर्मचारियों के दृष्टिकोण को ध्यान में रखना, उनके मनोबल को बढ़ाना तथा उनमें जनता के सफल बनने की भावना उत्पन्न करना।

नौकर-प्रशासन के कर्मचारियों के प्रशिक्षण के उद्देश्य के बारे में थोड़ा विस्तार से बर्णन करना यहाँ उचित प्रतीत होता है। प्रशिक्षण का उद्देश्य निम्न है।

(1) प्रशिक्षण का उद्देश्य कर्मचारियों की क्षमता तथा ज्ञान की वृद्धि करना है जिससे सम्बन्धित विभाग के उद्देश्यों तथा लक्ष्यों का प्राप्ति करने में सहायता मिल सके।

(2) कर्मचारियों के नैतिक स्तर को ऊँचा करना तथा उसका दृष्टिकोण विस्तृत करना प्रशिक्षण का उद्देश्य होता है। प्रशिक्षण से कर्मचारियों का दृष्टिकोण विस्तृत होने में सहायता मिलती है, क्योंकि प्रशिक्षण के समय अधिक विस्तृत राष्ट्रीय उद्देश्य तथा उन उद्देश्यों की प्राप्ति में उनका क्या योगदान है, यह निरन्तर उन्हें बताया जाता है। जैसे क्लिब्लेस ए० निघो का कथन है, "प्रशिक्षण का कार्य है कि यह कर्मचारियों को केवल यन्त्रवत् बुझाना के दृष्टिकोण में ही नहीं अपितु उन विभाग दृष्टिकोण के अर्थ में भी उन्नति करने में सहायता दे जिसकी आवश्यकता लोक कर्मचारियों को होती है।" ("The function of training is to help employees grow, not only from the standpoint of mechanical efficiency but also in terms of the broad outlook and perspective which public servants need") "प्रशिक्षण का उद्देश्य मरिक्का को विस्तृत करना होता चाहिए।"

(3) प्रशिक्षण का उद्देश्य एक यह भी होना चाहिए कि कर्मचारियों में सामान्य जनता के प्रति सम्मान का भाव उत्पन्न हो। कर्मचारियों में जनता के साथ मिलने की भावना उत्पन्न होनी चाहिए। एशटन समिति (1944) ने अपनी रिपोर्ट में एक स्थान पर इस सम्बन्ध में कहा है कि, "हमारे ही अधिक दुर्भाग्यपूर्ण जन प्रोग्रामों से हमें पता चला कि लोक-कर्मचारियों तथा जनता अपने-आप को दो पृथक् सिद्धियों में पैदा हुआ समझे। अतः जनता के प्रति तथा अपने कार्य के प्रति लोक-प्रतिवृत्ति का विकास लोक सेवा प्रशिक्षण का एक प्रधान लक्ष्य होना चाहिए।"

(4) प्रशिक्षण का उद्देश्य कर्मचारियों में पर के अनुसार कार्य करने का आत्मविश्वास पैदा करना है जिससे कि वे अपने कार्य के उत्तरदायित्व का पूरा करने में सफल हो सकें।

(5) प्रशिक्षण में साक सेवाया में प्रविष्ट नये कर्मचारी को प्रशासनिक कार्यों का ज्ञान प्राप्त होता है। उगा करने में ही वे अपने पद के कर्तव्यों का पूरा कर सकने में सफल गिद्ध हो सकते हैं।

(6) प्रशिक्षण व्यक्ति को बदलती हुई परिस्थितियों में अनुकूल अपने का ज्ञान की क्षमता उपलब्ध करता है। गम्भीर से गम्भीर परिस्थितियों में व्यक्ति स्थिर तथा सुदृढ़ बना रहे, अपने मस्तिष्क का गुणा एवं तथा निर्णय देने में क्षीप्रता का परिचय दे, यही प्रशिक्षण का उद्देश्य होना चाहिये।

(7) साक-प्रशासन का गिनथ्ययी तथा सफल बनाना भी प्रशिक्षण का मत्त्व-पूर्ण उद्देश्य होता है।

(8) प्रशिक्षण का उद्देश्य कर्मचारी को चरित्रवान बनाना होता है। कर्मचारियों के नैतिक स्तर को उँचा बनाय रखने की कई बातें प्रशिक्षण में अंतर्भूत जाती हैं। कर्मचारी अपने कर्तव्यों का पालन करने समय मर्यादा का पालन रखता है। इससे प्रशासन अक्षय नहीं हो पाता।

(9) वर्तमान युग में जब कि ज्ञान के क्षेत्रों में अभूतपूर्व प्रगति हो रही है, प्रशिक्षण में कर्मचारी को उमक कार्य के सम्बन्ध में नवीनतम विकास सम्बन्धी सूचनाएँ प्राप्त होती हैं और इस प्रकार उमक ज्ञान आपुनिकतम बना रहता है।

(10) प्रशिक्षण द्वारा साक सेवा में कार्य कर रहे युवाने मर्यादों को उच्चतर पदों तथा विस्तृत उत्तरदायित्वों के लिए शिक्षित किया जाता है।

(11) प्रशिक्षण के द्वारा मनुष्यों की उत्कृष्टता तथा उमके स्तर में वृद्धि होती है। प्रशिक्षण में कर्मचारियों में कार्य के प्रति रुचि पैदा होती है तथा उनमें कार्य-कुशलता भी बढ़ती है, उमके अनुपात में संगठन की कुशलता तथा प्रसिद्धता बढ़ती जाती है। कार्य क्षीप्रता में ज्ञान है पर मनोप की भावना बढ़ती है।

(12) इसमें कर्मचारियों में शक्तिकोण की सम्बन्धता तथा एजा की भावना में वृद्धि होती है।

संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि प्रशिक्षण में प्रशासन ही कुशल नहीं होता बल्कि प्रशासनिक कर्मचारियों को भी इसमें लाभ हो जाता है। यह पत्रके में अधिक कार्य-कुशल, योग्य तथा परिश्रमियों को सम्भले योग्य बन जाते हैं।

प्रशिक्षण के प्रकार

(Kinds of Training)

प्रशिक्षण की आयोज्यता तथा मत्त्व पर अभी तक हमने विचार किया। यहाँ प्रशिक्षण के विभिन्न प्रकार पर प्रकाश डाला जायेगा। प्रशिक्षण की रीति, अवधि आदि के आधार पर बहुत से भेद किये जा सकते हैं जिनमें मुख्य निम्न हैं—

1. मनोपचारिक तथा शारीरिक प्रशिक्षण;
- (2) प्रत्यक्षानीन तथा दीर्घकालीन प्रशिक्षण,
- (3) पूर्ण-प्रवेश तथा प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण,
- (4) विभागीय तथा कन्द्रीय प्रशिक्षण,

अनौपचारिक प्रशिक्षण (Informal Training):—अनौपचारिक प्रशिक्षण से हमारा फर्क यह होता है कि वह प्रशिक्षण जो अनुभव के द्वारा प्राप्त किया जाये। इस प्रणाली का लोक-प्रशासन में प्रशिक्षण के हेतु परम्परागत रूप से पालन किया गया है। इस प्रकार के प्रशिक्षण में कर्मचारी अपने अधिकारी से कार्य सीखता है। कार्यलय का अधिकारी फाइलों तथा बागजों पर आदेश तथा आर्डर देता रहता है, इससे कर्मचारी को ज्ञान प्राप्त होता रहता है। इस प्रकार अनौपचारिक प्रशिक्षण अप्रत्यक्ष रूप में दिया जाता है। इसमें कर्मचारी अपने अभ्यास में कार्य सीखता है, क्योंकि इस प्रकार के प्रशिक्षण का सम्बन्ध दैनिक कार्यों से होता है, अतः यह अपने निजी अनुभव में लाभ उठा सकता है। यदि अधिकारी स्वयं अपने कार्य में होल रखा है तो उसके अधीनस्थ कर्मचारी कुशलता तथा क्षमता प्राप्त नहीं कर सकते। यदि अधिकारी अपने कर्मचारियों के साथ सहानुभूति नहीं रखता है तथा डाँट-फटकार करता रहता है तो उससे अधीनस्थ उत्साहहीन तथा हताश हो जायेंगे। वे अधिकारी के पास जाने में चरमवर्षे तथा कार्य में जी चुगवर्षे। इस प्रकार अनौपचारिक प्रशिक्षण में कर्मचारी को योग्य तथा दक्ष यत्न का कार्य बहुत कुछ सीमा तक प्रशासकीय अधिकारी का होता है।

इस प्रकार यदि पर्यवेक्षक अधिकारी (Supervising Officer) नये भर्ती होने वाले कर्मचारियों में गहरी रुचि नहीं लेता है तो अनौपचारिक प्रशिक्षण सफल नहीं हो सकता। अधिकारी को कर्मचारी के कार्य में पाये जाने वाले दोषों से उन्हें अवगत कराना चाहिए और उन दोषों को दूर करने के सुझाव भी देने चाहिए। ध्यान मिलाकर अनौपचारिक प्रशिक्षण पर्यवेक्षक अधिकारी की रुचि पर निर्भर करता है। ब्रिटिश शासन काल में जिले के नये अधिकारी जिलाधीन (Collector) में बहुत कुछ सीखते थे। एक अच्छे जिलाधीन का घर एक युवा सहायक जिलाधीन के लिए प्रायःदूतरा घर होता है। उसे जिलाधीन के घर शाम व्यतीत करने का प्रोत्साहन दिया जाता था। शायद ही कोई जिलाधीन इतना व्यस्त रहता हो कि उन युवा अधिकारियों के साथ बातचीत करने का समय नहीं निकाल सके। लेकिन इसके अनिश्चित, यह इन नये अधिकारियों में अपने घर भाव पर आने तथा सप्ताह में कम से कम एक घण्टा अपने यहाँ बिताने के लिए बढता था। फिर वे शाम में बातचीत करते और सहायक जिलाधीन अपनी समस्याओं को उनके समक्ष रखता। जिलाधीन उन समस्याओं पर विचार अवगत करता जिससे सहायक जिलाधीन बहुत कुछ सीखते। इस प्रकार यह अनौपचारिक प्रशिक्षण सहायक अधिकारियों के लिए लाभदायक होता।

साप्ताहिक पाठ-विवादों तथा प्रबन्धनों द्वारा की जाने वाली बातचीतों से भी कर्म-चारियों को प्रशिक्षण दिया जा सकता है। इससे कर्मचारियों का दृष्टिकोण व्यापक बनता है।

(3) अतिरिक्त शिक्षा (Further Education) —कर्मचारी जो कार्य करता है उसके अतिरिक्त कार्यों की भी उसको शिक्षा दी जानी चाहिए। इस प्रकार की प्रशिक्षा से कर्मचारियों में ज्ञान में वृद्धि होती है। जैसे एक स्थानान्तरण द्वारा वे लेखक को लेखा कार्य, प्रबंधन कार्य, टाइप कार्य आदि की प्रशिक्षा दी जानी चाहिए।

(4) गतिशीलता के लिए प्रशिक्षण (Training for Mobility) —अतिरिक्त शिक्षा से कर्मचारियों में गतिशीलता आती है। इसका अर्थ होता है एक कर्मचारी विभिन्न कार्यों को कर सके। किसी एक स्थान पर से दूसरे स्थान पर स्थानान्तरण हो जाने पर कर्मचारी को इससे कोई कठिनाई नहीं आती है। कर्मचारियों में विभिन्न कार्यों को करने का ज्ञान हो इसके लिए कर्मचारियों को समय-समय पर दूसरे कार्य करने का अवसर दिया जाना चाहिए।

(5) केन्द्रीयीकृत प्रशिक्षण (Centralised Training) —उच्च कोटि का प्रशिक्षण देने के लिए केन्द्रीय सरकार व्यवस्था करती है। इस प्रकार के प्रशिक्षण को केन्द्रीयीकृत प्रशिक्षण कहा जाता है। भारत की प्रशासकीय सेवामें का प्रशिक्षण केन्द्रीय सरकार द्वारा व्यवस्थित किया जाता है। छोटे कर्मचारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था प्रत्येक विभाग पृथक् रूप में करता है।

(6) प्रारम्भिक प्रशिक्षण (Initial Training) —विभागों में नये भर्ती किये गये कर्मचारियों को कार्यालय के कार्यों के बारे में सामान्य जानकारी देने के लिए प्रारम्भिक प्रशिक्षण की व्यवस्था की जानी चाहिए। इससे कर्मचारी को अपने उत्तरदायित्व को पूरा करने में सहायता मिलती है। यह आवश्यक माना गया है कि सामान्य जानकारी के अभाव में नये कर्मचारी कार्य नहीं कर पायेंगे जिसका परिणाम यह होगा कि प्रशासन में क्षिणिकता आनी प्रारम्भ हो जाएगी। इस प्रकार नये कर्मचारियों को जो प्रशिक्षण दिया जाता है उसे प्रारम्भिक प्रशिक्षण कहा जाता है।

(7) पर्यवेक्षण के लिए प्रशिक्षण (Training for Supervisors) —बड़े कर्मचारियों को पर्यवेक्षण का कार्य सौंपा जाता है। अपने अधीन कर्मचारियों का ठीक प्रकार से निरीक्षण कर सकें यह बला उस कर्मचारी में होनी आवश्यक है। इस काम को प्राप्त करने के लिए पर्यवेक्षण के कार्य सम्बन्धी प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।

(8) उच्च प्रशासकीय प्रशिक्षण (Training for Higher Administration):—लोक-प्रशासन में उच्च पदों पर कार्य करने वाले कर्मचारियों का उत्तरदायित्व बहुत अधिक होता है। इनका मुख्य कार्य सरकारी नीति निर्धारण, लोक कार्यों में सुधार तथा सामान्य नियन्त्रण होता है। सरकार की सफलता का आधार योग्य उच्च प्रशासकीय अधिकारी होते हैं। इस प्रकार के कर्मचारियों को प्राथमिक तथा

राजनीतिक ज्ञान की शिक्षा भी दी जानी चाहिए। एक प्रशासकीय अधिकारी के लिए कर्मशास्त्र तथा मनोविज्ञान के ज्ञान की महत्त्वता बताते हुए ए० डी० गीरवाला ने कहा है कि "एक सामान्य प्रशासक को व्यावहारिक कर्म-शास्त्र का ठोस ज्ञान होना चाहिए। उसमें यह समझने की योग्यता होनी चाहिए कि व्यावहारिक सम्भ्यासों में आर्थिक सिद्धान्तों को किस प्रकार लागू किया जाए। उसको व्यावहारिक मनो-विज्ञान का पर्याप्त प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए जिससे कि वह जनता से जिसके बीच में कि उसे अधिकतर काम करना होता है अपने नेतृत्व के समर्थन के उचित परमुत्तर प्राप्त करने में सफल हो सके।"

(9) पदोन्नति के लिए प्रशिक्षण (Training for Promotion):—प्रो-कारिक प्रशिक्षण, जो सेवा करते हुए लोक सेवा को दिया जाता है जिसका मूल उद्देश्य होता है कर्मचारी को पदोन्नति के लिए तैयार करना। मगठन में महत्त्वाकांक्षी बढोर परिश्रम तथा लगन से कार्य करते हुए आगे बढ़ने वाले कर्मचारियों को ऐसे प्रवर्ग प्रदान किये जाने चाहिए कि वह अपने ऊँचे पद के उत्तरदायित्व को पूरा करने की योग्यता का अपने में विकसित कर सकें। लोक सेवाओं में योग्य व्यक्तियों को पाठ्य करने के लिए यह अवसर प्रदान करना अत्यन्त आवश्यक है।

(10) नेतृत्व के लिए प्रशिक्षण (Training for Leadership).—प्रारम्भ में प्रशिक्षण निम्न कर्मचारियों तक ही सीमित था। परन्तु अब बड़े बड़े अधिकारियों को प्रशिक्षण देने की महत्त्वता को स्वीकार किया गया है। प्रारम्भ में यह समझा जाता था कि उच्च पद पर आगामी अधिकारियों में विनिष्ट गुण होते हैं और वे अनुकरणीय भी हैं। परन्तु यह बात सत्य नहीं थी। आज सामान्य रूप से इस बात को माना जाता है कि यदि समस्त बड़े अधिकारियों को प्रशिक्षण दिया जाए तो उनमें पर्याप्त गुणों का विकास किया जा सकता है और मगठन के कर्मियों में सुधार लाया जा सकता है। उनको प्रशिक्षित करने के भी सामान्य तरीके ही हैं जैसे-प्रोत्साहक प्रवर्ग, सम्मान, विचार गोष्ठियाँ, कार्यों का परिवर्तन, यात्री योरी आदि। परन्तु इन सब का तब तक कोई फल नहीं होगा जब तक कि ये उच्च अधिकारी (मार्गगामिना) उगमें रुचि न लें।

(11) कलात्मक एवं गूच्छभूमि प्रशिक्षण (Skill and Background Training):—प्रशिक्षण का मध्यम जग विभिन्न विधियों प्रकार के प्रशिक्षण की व्यवस्था करना ही जैसे पुलिस कर्मचारियों को प्रवर्ग पहचानने तथा उनको रोतने के सम्बन्ध में ज्ञानों का प्रशिक्षण आदि। इस प्रकार के प्रशिक्षण को कलात्मक प्रशिक्षण कहा जाता है। इसके विपरीत यदि प्रशिक्षण का उद्देश्य सामान्य विषय के सम्बन्ध में शिक्षा प्रदान करना है जिसमें श्रमार्थी सामान्य सम्भ्यासों को समझने का प्रयत्न कर सके तो उसे गूच्छभूमि प्रशिक्षण कहा जाता है।

इसका अर्थ यह हुआ कि प्रशासकीय वर्ग को वेधत वर्गीकरण, परीक्षण, बजट निर्माण, कार्य-विधि के विस्लेषण, लोक-वर्तमान, मार्ग-नैतिक स्वास्थ्य, प्रद निर्माण,

सड़को तथा राज-पथों से सम्बन्धित प्राथमिक सिद्धान्तों का ही नहीं बल्कि राजवित्त, ग्रहणशास्त्र तथा जग्गाशास्त्र, राजनैतिक समस्याओं का इतिहास आदि का भी प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।

प्रशिक्षण देने की रीतियाँ (Methods of Training)

लोक-प्रशासन में कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने के लिए अनेक प्रकार की रीतियाँ कार्य में लाई जाती हैं। ये रीतियाँ निम्नलिखित हैं—

(1) अनुभव द्वारा प्रशिक्षण (Training by Experience) —लोक सेवाओं में सीधी भर्ती होने से विभागों में नये कर्मचारी आते हैं। वे अपने कार्य के द्वारा अनुभव प्राप्त करते हैं, उन्हें सर्वप्रथम सरल कार्य दिया जाता है तथा जैसे-जैसे कार्य शोखते रहते हैं वैसे-वैसे उनको उत्तरदायित्वपूर्ण कार्य दिया जाता है। दूसरे शब्दों में, कर्मचारियों को औपचारिक रूप से स्वतः ही राय करने को छोड़ दिया जाता है और वे बहुत सी बातों का अनुभव स्वयं ही परीक्षण तथा त्रुटि के सिद्धान्त के द्वारा सीखते हैं। विभाग में जब कर्मचारियों से वह आदेश प्राप्त करता है। यह सिद्धान्त हम बात पर आधारित है कि प्रशासन एक कला है, जिसके सम्बन्ध में व्यावहारिक ज्ञान द्वारा अनुभव की यथेष्ट रूप में पूर्ति की जा सकती है। इस प्रकार कर्मचारी स्वयं ही प्रशिक्षण प्राप्त करता रहता है। इस प्रकार के प्रशिक्षण को अनुभव के द्वारा प्राप्त प्रशिक्षण का नाम दिया जाता है।

(2) औपचारिक प्रशिक्षण (Formal Training) —इसमें विभाग के वरिष्ठ अधिकारी या बाहर के योग्य, अनुभवी तथा चतुर व्यक्ति कर्मचारियों को कार्यों के बारे में ज्ञान देते हैं। इस प्रकार का प्रशिक्षण व्याख्यानो तथा अनुदेशों के रूप में दिया जा सकता है। यह प्रशिक्षण प्रशासकीय विद्यापीठों, प्रशिक्षण शालाओं अथवा विभागों द्वारा आयोजित प्रशिक्षण शैक्षणों में दिया जा सकता है। इसमें शिक्षार्थी को प्रशासन के सम्बन्ध में ज्ञान करवाया जाता है। राष्ट्रीय प्रशासकीय अकादमी, भारतीय सेवाओं को प्रशिक्षण करने की ऐसी ही एक संस्था है।

(3) पत्र-व्यवहार द्वारा प्रशिक्षण (Training by Communication).—प्रशिक्षण की अन्य विधि यह है कि 'पत्र-व्यवहार' के द्वारा कर्मचारियों को कार्य के स्वरूप तथा विभागीय नियमों के सम्बन्ध में सूचना प्रदान की जाती है। इस प्रकार के प्रशिक्षण के अन्तर्गत कार्यालय बुलेटिन, नियमावली, सूचना सम्बन्धी पुस्तकों का प्रकाशन तथा विभागीय पुस्तकालय आदि आते हैं।

(4) सम्मेलन पद्धति द्वारा प्रशिक्षण (Training by Conference).—एक अन्य तरीका लोक-कर्मचारियों के प्रशिक्षण हेतु कार्य में लाया जाता है जिसे सम्मेलन पद्धति के द्वारा प्रशिक्षण कहते हैं। इस प्रकार के प्रशिक्षण में व्याख्यानो के प्रतिरिक्त वाद-विवाद की व्यवस्था भी होती है। इससे कर्मचारियों को अधिकारियों के निवृत्त आने का अदसर प्राप्त होता है तथा साथ ही उनके दृष्टिकोण में व्यापकता आती

है। इन प्रकार की दक्षिण की मन्वजा के लिए जो शर्तों का शीघ्र व्यवस्थापक माना गया है। प्रथम, प्रशिक्षण के लिए दुसरे दशक कर्मचारियों की सम्मान होना चाहिए। द्वितीय, उन्हें अपने दृष्टिकोण को प्रस्तुत करने की स्वतन्त्रता जानी चाहिए।

इन प्रकार की दक्षिण का मुख्य कार्य प्रशिक्षण में दक्ष बनना है। जहाँ सम्मान की व्यवस्था प्रशिक्षणकार केन्द्र के दृष्टि-निदान होनी है। मुख्य मन्वजाओं पर इस सम्मान में विचार-विमर्श होना है।

प्रशिक्षण की समस्याएँ

(The Problems of Training)

शिक्षण-प्रशासन की प्रशिक्षण देने में अनेक बाधाएँ उपस्थित होती हैं और जिनकी व्यवस्था करने पर प्रशासन की क्षति हो सकती है। ये बाधाएँ निम्न हैं—

(1) योग्य एवं सामर्थ्यवान् प्रशिक्षण नहीं मिल पाते जो कर्मचारियों की नवीन ज्ञान प्रदान करने के साथ-साथ उनकी समस्याओं को सुनाने में सक्षम हैं।

(2) दूसरी महत्वपूर्ण समस्या पाठ्यक्रम के सम्बन्ध की है। पाठ्यक्रम में शीघ्र से विद्यमान होने चाहिए? यह निर्दिष्ट करना सदा कठिन कार्य है। कुछ विषय ऐसे होते हैं जिनकी प्रशिक्षण जाना जरूरी हो जाता है परन्तु अन्य दृष्टियों के दृष्टांतों की भी हो सकते हैं। न्यायिकताओं के आधार पर पाठ्यक्रम को निर्दिष्ट करना एक कठिन कार्य है। यदि यह कार्य सम्भव हो भी जाता है तो यह समस्या उठ नहीं होती है कि पाठ्यक्रम को किस प्रकार प्रशिक्षणकारों के विचारों और व्यवहार में समाविष्ट किया जाये जिनमें वे मसल के लिए उपयोगी बन सकें।

(3) एक और समस्या है कि प्रशिक्षण स्थितिगत आधार पर दिया जाये या सामूहिक आधार पर।

(4) प्रशिक्षण के सम्बन्ध की एक महत्वपूर्ण समस्या है—घन। प्रशिक्षण की व्यवस्था के लिए घन की आवश्यकता होती है। पर्याप्त घन के अभाव में प्रशिक्षण मात्र औपचारिकता बन कर रह जाता है। कर्म-कर्मों तो यह देखने में आता है कि जब कभी सरकार कर्मों में कटौती करती है तो प्रशिक्षण पर घन में कटौती सबसे पहले की जाती है।

(5) जो प्रशिक्षण नवागन्तुओं को दिया जाता है उनके यह कठिनार्थ दिगदर्श प्रकृति है कि प्रशिक्षण उन्हें करने पर के बावों में क्या बनाने के लिए दिया जा रहा है या उनकी पर-श्रुति के लिए दिया जा रहा है। इस बात का ठीक प्रकार से निश्चय नहीं हो पाता है।

(6) प्रशिक्षण प्रशिक्षण में पुराने विचार रखने वाले अधिकारियों तथा कर्म-धारियों और नवीन प्रशिक्षण प्राप्त अधिकारियों तथा कर्मचारियों के बीच वास्तविक संबंध उत्पन्न होता है। नवीन कर्मधारी नवीन प्रशिक्षण के अनुसार कार्य करना चाहते हैं और पुराने कर्मधारी पुराने विचारों के आधार पर, जिनमें संबंध उत्पन्न होता है।

(7) प्रशिक्षण की एक समस्या समय भी है। कम समय के प्रशिक्षणों में प्रशिक्षणार्थी अपने प्रशिक्षण का लक्ष्य, विषय, प्रशिक्षण की जानकारी प्राप्त करने के पूर्व ही उनके प्रशिक्षण का समय समाप्त हो जाता है। ऐसे प्रशिक्षण को प्रशिक्षणार्थी व प्रशिक्षण देने वाला प्रशिक्षण को गम्भीरता से नहीं लेते जिससे समय व धन दोनों का अपव्यय होता है।

भारत में लोक-कर्मचारियों का प्रशिक्षण (Training of Public Personnel in India)

भारत में लोक-प्रशासन के कर्मचारियों के प्रशिक्षण का इतिहास अधिक प्राचीन नहीं है। इसका प्रारम्भ ब्रिटिश शासन काल में हुआ। पहले भारतीय सिविल सेवा के पदाधिकारियों के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था भारत में नहीं होती थी। उन्हें प्रशिक्षण इंग्लैण्ड में दिया जाता था। अन्य सेवाओं के लिए पदाधिकारियों की सामान्य विद्यालय की शिक्षा को ही पर्याप्त समझा जाता था एवं यह माना जाता था कि नियुक्ति के बाद अनुभव से वे अपने आप कार्य को सीख जाएंगे। परन्तु भारत स्वतन्त्र होने के पश्चात् प्रशिक्षण की समस्या का वैज्ञानिक ढंग से अध्ययन करने का प्रयास किया गया। प्रशिक्षण के सम्बन्ध में योजना आयोग ने अपने विचार प्रस्तुत करते हुए कहा कि—“भर्ती के बाद प्रशासकीय कुशलता पर कर्मचारियों के प्रशिक्षण का काफी प्रभाव पड़ता है। सरकार के कार्य के लिए प्रत्येक नमूने के लिए उसके अनुसूच ही प्रशिक्षण के कार्यक्रम की आवश्यकता होती है। सामान्यतः प्रशासन की सभी शाखाओं में यह आवश्यक है कि कर्मचारी-वर्ग के प्रशिक्षण के लिए सेवा के प्रारम्भ में ही प्रवन्ध कर दिया जाये, साथ ही बाद के वर्षों में समुचित अन्तरालों के पश्चात् प्रशिक्षण हो जाया करे। इस सम्बन्ध में हम बल देकर कहना चाहते हैं कि भारतीय प्रशासन सेवा या राज्य प्रशासन सेवाओं में भर्ती होने वाले लोगों के लिए राजस्व तथा विकास प्रशासन की पृष्ठ-भूमि विशेष महत्त्व रखनी है।”

इसी प्रकार सन् 1947 में भारत सरकार ने एक समिति की रचना की, जिसे पदाधिकारियों की न्यूनतम समिति के नाम से पुकारते हैं। इस समिति ने केन्द्रीय सरकार में प्रणाली, सगठन तथा प्रशिक्षण के लिए एक सचालनालय की स्थापना की सिफारिश की। इस सगठन वा उद्देश्य समिति ने विभिन्न विभागों के कर्मचारियों के कार्यक्रम को सचालित करना तथा उसका निरीक्षण करना बनाया। समिति ने भारतीय प्रशासकीय सेवा के कर्मचारियों के लिए भी प्रशिक्षण सस्था की स्थापना की सिफारिश की। सन् 1951 में इसी प्रकार का सुझाव ए० डी० गोरवाला ने अपनी रिपोर्ट में दिया। श्री गोरवाला ने अपनी रिपोर्ट में दो सचालनालयों का प्रस्ताव किया था। प्रथम, प्रणाली तथा सगठन के लिए तथा द्वितीय, प्रशिक्षण के लिए। सन् 1953 में एएसबी महोदय ने अपनी रिपोर्ट में भी इसी प्रकार का सुझाव दिया था।

उपयुक्त सिफारिशों में से केवल एक सिफारिश को ही अभी तक क्रियान्वित किया गया है। एक सम्मान्य प्रशासी तदा संवर्धन के लिए निर्मित हो चुका है परन्तु प्रशासन के लिए सचालनालय की रचना अभी तक नहीं हुई है। भारत में स्वतन्त्रता प्राप्ति के तुरन्त बाद प्रशासन के महत्त्व पर ध्यान दिया गया है। इन सम्बन्ध में धन-धन्य सेवाओं के लिए धन-धन्य प्रशिक्षण सम्बन्धी की स्थापना की गई है। भारत में कुछ प्रमुख सरकारी सेवाओं के लिए बिय जाने वाले प्रशिक्षण का विस्तृत रूप में विवेचन हम नीचे करेंगे।

(1) भारतीय प्रशासन सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for Indian Administrative Services). भारतीय प्रशासनिक सेवाओं को अंग्रेजी शासन काल में भारतीय सिविल सेवा के नाम से पुनरा जाना था। इसमें किसी विश्व-विद्यालय का स्नातक जो 26 वर्ष की आयु में अधिष्ठित हो तथा 21 वर्ष से कम न हो इस सेवा के लिए प्रतियोगी बन सकता है। इस सेवा में भर्ती योग्यता के आधार पर की जाती है। इन प्रशासकीय पदाधिकारियों के प्रशिक्षण के लिए सन् 1947 में एक प्रशिक्षण संस्था की दिल्ली में स्थापना की गई थी। इन संस्था का संचालन केन्द्रीय गृह-सम्बन्ध के द्वारा होता है। दिल्ली में एक प्रशिक्षण केन्द्र को उठा दिया गया है। इसके स्थान पर प्रशासन की राष्ट्रीय प्रकाशनी का निर्माण किया गया जो मसूरी में है। इसमें भारतीय प्रशासकीय पदाधिकारियों के अनिश्चित भारतीय ऑफिस एव एग्जामिनिंग सेवा के लिए चुने गये अध्यापकों को भी प्रशिक्षण दिया जाता है।

इस सेवा के लिए चुने गये अभ्यापकों को एक वर्ष के लिए प्रशिक्षण दिया जाता है। प्रशिक्षण काल में अधिकाधिक को केवल प्रशासन सम्बन्धी ज्ञान ही नहीं बताया जाता अपितु कई अन्य विषयों में सम्बन्धित ज्ञान भी दिया जाता है। इन प्रकार के ज्ञान से लगे इन्टेलिजेंस के क्षेत्र में विस्तार होता है। ये विषय हैं -

- (1) भारत का संविधान तथा पंचवर्षीय योजनाएँ,
- (2) भारतीय दण्ड विधि या दण्ड प्रक्रिया,
- (3) भारतीय इतिहास,
- (4) अर्थशास्त्र के सामान्य सिद्धान्त,
- (5) लोक-प्रशासन तथा अन्य सरकारी सम्बन्धी का संवर्धन,
- (6) जिले का प्रशासन,
- (7) हिन्दी का प्रारम्भिक ज्ञान, तथा
- (8) राष्ट्रपाल तथा मोटर वा मशीन सम्बन्धी प्रशिक्षण।

अभ्यापकों की प्रशिक्षण के बाद एक परीक्षा होती है जिसका संचालन संघीय लोक-सेवा आयोग के द्वारा किया जाता है। इन परीक्षा में प्रशिक्षण व समग्र पढ़ाये गये विषयों में से प्रश्न पूरे जाने हैं। भर्तन हो जाने पर अभ्यापकों को सेवा में

रखी कर दिया जाता है। जो अभ्यार्थी सफल हो जाता है तो गृह-मन्त्रालय यह निर्णय करता है कि उसको एक भवसर और दिया जाये या सेवा से प्रलग कर दिया जाये। ऐसा भी हो सकता है कि सफल अभ्यार्थी को पुनः एक वर्ष का प्रशिक्षण लेने का भवसर दिया जाये।

प्रशिक्षण काल में, प्रशिक्षण सम्बन्धी अभ्यासियों को देश के विभिन्न भागों में भ्रमण करने के लिए भेजती है जिससे कि वे देश की समस्याओं को समझ सकें। प्रशिक्षण में उत्तीर्ण अभ्यासियों को राज्यों में भेज दिया जाता है जहाँ उन्हें छह मास में एक वर्ष का व्यावहारिक अनुभव दिया जाता है। यह अनुभव विभिन्न पदों पर रह कर दिया जाता है। इस प्रकार उन्हें प्रशासन के व्यावहारिक ज्ञान में परिचित करवाया जाता है।

(2) भारतीय विदेश सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for I F S). — भारतीय विदेश सेवा का प्रशिक्षण भी भारतीय प्रशासनिक सेवा की भाँति ही होता है। परन्तु इस सेवा का प्रशिक्षण का न्यूनतम वर्ष का होता है। इन दोनों सेवाओं के लिए प्रशिक्षण एक ही संस्था में होता है। विदेश सेवा के अभ्यासियों को मन्त्र विषयों के अतिरिक्त अन्तर्राष्ट्रीय विधि, भूगोल, राजनीति तथा अन्य सामाजिक शास्त्रों का अध्ययन भी विशेष रूप से कराया जाता है। इस सेवा के प्रशिक्षण कार्यक्रम में अंग्रेजी के अतिरिक्त हिन्दी तथा एक विदेशी भाषा के ज्ञान पर जोर दिया जाता है। भारतीय विदेश सेवा के अभ्यासियों को कुछ समय के लिए जिले जिले के कार्यालय में कार्य करने हेतु भेज दिया जाता है जिससे वे व्यावहारिक कार्य के सम्पर्क में आने योग्य हो जायें। इन अभ्यासियों को कुछ समय के लिए मन्त्रालय के कार्य का प्रशिक्षण प्राप्त करना होता है। इसके पश्चात् इनको विदेशों में भारतीय दूतावासों में भेज दिया जाता है या नियुक्त कर दिया जाता है जहाँ रह कर वे विदेश सेवा के कार्यों को सीखते हैं।

(3) भारतीय पुलिस सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for Indian Police Services) — भारतीय पुलिस सेवा में भर्ती पाने वाले अभ्यासियों को केंद्रीय पुलिस प्रशिक्षण कॉलेज, माउन्ट रोड में प्रशिक्षण दिया जाता है। भारतीय प्रशासनिक सेवा की भाँति भारतीय पुलिस सेवा का प्रशिक्षण काल एक वर्ष रखा गया है। इस अवधि में अभ्यासियों को भारतीय दण्ड विधि, दण्ड-प्रक्रिया, भारतीय साक्ष्य अधिनियम, भारतीय सविधान, भारतीय इतिहास, भारतीय प्रशासन विधि का अध्ययन कराया जाता है। परन्तु इनसे भी अधिक जोर शारीरिक प्रशिक्षण तथा अस्त्र-शस्त्र चलाने की विधि पर दिया जाता है। इस अवधि में अभ्यासियों को अपराध मनोविज्ञान, अपराध का पता लगाने में सहायक वैज्ञानिक उपकरणों, भ्रष्टाचार से मुकाबला करने की रीतियों, अग्नि तथा आपात से रक्षा आदि का ज्ञान भी दिया जाता है। प्रशिक्षण अवधि समाप्त होने पर अभ्यासियों को सहायक पुलिस अधीक्षक के पद पर किसी जिले में नियुक्त कर दिया जाता है। ये जिले के पुलिस अधीक्षक के अन्तर्गत कार्य करते हैं तथा अनुभव प्राप्त करते हैं।

(4) भारतीय लेखा परीक्षण व लेखा सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for Audit and Accounts Services):—जिन लोगों की इस सेवा के लिए भर्ती हो जाती है उन्हें एक वर्ष के लिए 'विभागीय प्रशिक्षण स्मून्' विभाग में प्रशिक्षण दिया जाता है। इस प्रशिक्षण की व्यवस्था लेखा-परीक्षण व लेखा विभाग के द्वारा होती है और इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए विभाग की तरफ से समय-समय पर प्रशिक्षण संस्था की स्थापना की गई है। प्रशिक्षण काल में अभ्यासियों को लेखा-परीक्षण, लेखाबन्ध, दण्ड तथा स्थानीय विधियाँ, भारतीय सविधान, सार्वभौम वित्तीय नियन्त्रण, अन्य संहिताएँ, धार्मिक व शैक्षणिक तथा प्रादेशिक भाषा का ज्ञान दिया जाता है। प्रशिक्षण काल में, अभ्यासियों को कार्य का प्रयोगात्मक प्रशिक्षण देने के लिए अनेक लेखा-कार्यालयों तथा जिना राजकोषों में सलग्न कर दिया जाता है। इस प्रशिक्षण का उद्देश्य अभ्यर्थी को लेखाबन्ध तथा लेखा-परीक्षण पद्धति की समझाओ तथा कार्य-विधियों से पूर्ण परिचित कराना है।

एक वर्ष की अवधि के पश्चात् राष्ट्रीय स्को-सेवा आयोग के द्वारा अभ्यासियों की एक परीक्षा भी जाती है। इसमें उत्तीर्ण लोगों को सहायक लेखा अधिकारी के पद पर नियुक्ति दी जाती है। अनुभव प्राप्त कर लेने के बाद इन्हें और अधिक उत्तरदायित्वों के पदों पर भेजा जाता है।

(5) आय-कर सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for Income Tax Services):—आय कर सेवा में भर्ती लोगों को 18 मास का प्रशिक्षण दिया जाता है। यह प्रशिक्षण संस्था चलाना में है। प्रशिक्षण काल में सिखलाये जाने वाले विषयों की प्रकृति सर्वथा प्रयोगात्मक होती है। इन अभ्यासियों को भी कुछ समय के लिए किसी अनुभवी पदाधिकारी के अधीनस्थ कार्य करने तथा कार्य सीखने के लिए भेजा जाता है। इससे अभ्यर्थी सेवा के सम्बन्धित व्यावहारिक ज्ञान प्राप्त कर सकें।

(6) रेल्वे सेवा प्रशिक्षण (Training for Railway Officials):—रेल्वे बोर्ड की ओर से रेल्वे के विभिन्न प्रकार के कर्मचारियों के लिए एक प्रशिक्षण संस्था की स्थापना की गई है, जो बड़ोदा में है। इस संस्था में दी जाने वाली प्रशिक्षण मुख्यतः व्यावहारिक होती है।

(7) केन्द्रीय सचिवालय सेवा का प्रशिक्षण (Training for Central Secretariat Services):—केन्द्रीय सचिवालय में भर्ती हुए लोगों को केन्द्रीय सचिवालय प्रशिक्षण स्मून् में प्रशिक्षण दिया जाता है। यह स्मून् दिल्ली में है। प्रशिक्षण के समय लोगों को संगठन तथा प्रणालियों, कार्यालय की कार्यविधियों, वित्तीय नियमों तथा विनियमों आदि का ज्ञान दिया जाता है। प्रशिक्षण समाप्त होने पर प्रशिक्षणार्थियों को कुछ समय के लिए व्यावहारिक अनुभव प्राप्त करने के लिए सहायकों के रूप में रखा जाता है और अनुभव प्राप्त होने के पश्चात् उनकी नियुक्ति अनुभाग अधिकारी के पद पर कर दी जाती है।

वर्तमान समय में अधिकारियों के सरकारी कार्यों में असाधारण वृद्धि के कारण वरिष्ठ अधिकारी अब इतने व्यस्त रहते हैं कि व्यावहारिक प्रशिक्षण हेतु उनके पास भेजे गये नवीन अधिकारी पर वे पर्याप्त ध्यान तथा समय नहीं दे पाते। इससे नये अधिकारी अपने वरिष्ठ साथियों के अनुभव का लाभ नहीं उठा सकते। यह स्थिति उत्साहवर्द्धक नहीं है। ए०डी० गोरवाला का भी यह मुभाव है कि कुछ वरिष्ठ अधिकारियों को कुछ जिलों में इसलिए भेजना चाहिए जिसमें इन जिलों के नये अधिकारियों के लिए प्रशिक्षण क्षेत्र बनाया जा सके।

प्रशिक्षण की इस प्रणाली की प्रशंसा करते हुए ट्रैबेनियन महोदय ने निम्न नाम भारतीय लोक सेवा के उत्थान तथा विकास के साथ जुड़ा हुआ है, कहा है कि—

“(भारत में) अमेरिकी सेवक या लोक कर्मचारियों की वास्तविक शिक्षा उम उत्तरदायित्व में निहित है जो उम पर उम छोटी सी आयु में पड़ता है जब मनुष्य के अन्दर की जो कुछ भी अच्छाई है प्रकट हुए बिना नहीं रहती, माय ही सेवा पर धन्य माने वाला कोई कार्य न करने के उमके दायित्व पर, उमके कर्तव्यों के विभिन्न तथा आकर्षक स्वरूप पर और उससे उन वरिष्ठों के उदाहरणों तथा उपदेशों में ही निहित है जो उसे एक अधीनस्थ अधिकारी की अपेक्षा एक छोटे भाई के रूप में अधिक मानते हैं।”

अतः अनौपचारिक प्रशिक्षण की वास्तविक सफलता उच्च अधिकारियों के अधीनस्थ कर्मचारियों के प्रति व्यवहार तथा सद्भाव पर आधारित होती है।

औपचारिक प्रशिक्षण (Formal Training)—इस प्रकार की व्यवस्था पहले से ही नियोजित होती है। औपचारिक प्रशिक्षण के लिए सरकार प्रशिक्षण संस्थाओं तथा केन्द्रों की व्यवस्था करती है, जहाँ पर नियमित रूप से निर्देशन दिये जाते हैं तथा इन नियमित निर्देशनों के कर्मचारी प्रशिक्षित होता है। इस प्रकार की प्रशिक्षण संस्थाओं में योग्य तथा अनुभवी व्यक्ति निर्देशन का कार्य करते हैं। भारत में ऐसे अनेक प्रशिक्षण संस्थान हैं, जैसे राजस्थान में राज्य स्तर की पुनिम सेवाओं के लिए किसानगढ़ (अजमेर) में, भारतीय प्राशासनिक सेवाओं के लिए भूमरी में प्रशिक्षण केन्द्र हैं। इसी प्रकार विकास अधिकारियों तथा पचायत समिति के प्रधानों की अनुस्थापना व अध्ययन केन्द्रों में समाज शिक्षा आयोजकों को समाज शिक्षा आयोजक प्रशिक्षण केन्द्रों, ग्राम सेवकों को ग्राम-सेवक प्रशिक्षण केन्द्रों तथा पचायत के कार्यकर्ताओं को पचायतीराज प्रशिक्षण केन्द्रों में प्रशिक्षण दिया जाता है। इनके अतिरिक्त अन्य अनेक प्रशिक्षण केन्द्र हैं जो सेवा की प्रकृति तथा आधार पर खोले गये हैं। इनके अतिरिक्त सेमिनार (Seminar), सम्मेलन (Conferences), भाषण (Lectures), वाद-विवाद (Discussion), क्षेत्रीय यात्राओं (Field Trips) तथा अन्य यात्राओं के द्वारा औपचारिक प्रशिक्षण प्रदान किया जा सकता है औपचारिक प्रशिक्षण दो प्रकार से दिया जा सकता है : प्रथम, लोक-प्रिय तरीका यह है कि कर्मचारियों को नियमानुसार पाठ्य (Courses) पढ़ाये जायें। उसे कहा और महाविद्यालयों में प्रशिक्षण

दिया जाय। दूसरा प्रशिक्षण का तरीका यह है कि उसे विशेष तकनीकी प्रशिक्षण दिया जाये। अर्थात् इंजीनियर को इंजीनियरिंग सम्बन्धी तथा विनिर्माण को विनिर्माण सम्बन्धी विनिर्दिष्ट प्रशिक्षण दिया जाये।

अल्पकालीन प्रशिक्षण (Short Term Training)—जा प्रशिक्षण छोटे या श्रेणी प्रवर्ग के लिए होते हैं उसे अल्पकालीन प्रशिक्षण कहते हैं। आजकाल प्रशासन के कार्यों में जटिलता बढ़ती जा रही है। इस समस्या को हल करने के लिए अल्पकालीन प्रशिक्षणों की व्यवस्था की जाती है। इस प्रकार के प्रशिक्षण की अवधि साधारणतया दो सप्ताह से छह माह तक की होती है।

दीर्घकालीन प्रशिक्षण (Long Term Training)—जैसा कि नाम से ही प्रतीत होता है, इसमें प्रशासन की अवधि काफी बड़ी होती है। इस प्रकार का प्रशिक्षण उच्चकोटि का प्रशिक्षण माना जाता है। इसमें अध्ययन भी अधिक होता है। इस प्रकार के प्रशिक्षण की अवधि साधारणतया एक वर्ष या उसमें अधिक हो सकती है। प्रशिक्षण की अवधि सामान्यतया पदाधिकारियों के उत्तरदायित्व तथा प्रशिक्षण की विषय-वस्तु पर आधारित होती है।

पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण (Pre-entry Training)—सेवा में भर्ती होने के पूर्व को प्रशिक्षण दिया जाता है उसे पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण कहा जाता है। इस प्रशिक्षण का उद्देश्य व्यक्तियों को प्रतियोगी परीक्षा के लिए तैयार करना है तथा उनमें ऐसे गुणों की वृद्धि करना जिससे वह भविष्य में अपने जीवन-यापन के लिए योग्य हो सकें। इस प्रकार का प्रशिक्षण विन्सविद्यालय, समाज, प्रशिक्षण संस्था तथा पुस्तकालय द्वारा प्रदान किया जाता है। इस प्रकार की शिक्षा का उद्देश्य छात्रों का बौद्धिक और मानसिक विकास करना तथा उसके ज्ञान के क्षेत्र को अधिनाधिक विस्तृत करना है। उनको ऐसी शिक्षा दी जाती है कि उसके नीचेगी न मिलने पर भी वह अपने ज्ञान के बल पर अपनी जीविका कमा सकता है। दूसरे शब्दों में, कठिनों और विश्वविद्यालयों की शिक्षा का क्षेत्र और दृष्टिकोण समुचित नहीं रहता और न उसका लक्ष्य किसी एक पेशे या क्षेत्र के सम्बन्ध में प्रशिक्षण प्रदान करने तक सीमित रहता है।

घाणुनिक समय में व्यावसायिक और तकनीकी प्रशिक्षण पर अधिक धन खर्च किया जाता है, जिससे जॉब्स, इन्वेलोपमेंट, स्टडीज, लायनग्राफ़री, अर्थात्की कार्टि नैयार किये जाते हैं। स्कूल और कॉलेजों में भी कुछ विशिष्ट पाठ्यक्रम रखे जाते हैं जहाँ समाज-कल्याण, पुस्तकालय विज्ञान, कृषि विज्ञान, नगर-नियोजन, स्थानीय स्वशासन आदि सेवाओं का प्रशिक्षण प्रदान करके सेवाओं में जाने से पूर्व ही लोगों को उसके लिए उपयुक्त बना दिया जाता है। इस सम्बन्ध में राजस्थान सरकार ने 1960 में यह निर्णय किया कि जो लोग जे०डी०सी० (Junior Diploma course) परीक्षा पास करेंगे उन्हें सेवाओं में सीपा उन्नत विभाग (Upper Division Clerk) बनाया जायेगा। राजस्थान विश्वविद्यालय और बाद में जोधपुर विश्वविद्यालयों ने

इस प्रकार के पाठ्यक्रम को संचालित किया था। इसी प्रकार हाल ही में शिक्षा मन्त्रालय भारत सरकार ने 10 + 2 + 3 की शिक्षा योजना तैयार की है जो व्यावसायिक शिक्षा का एक उदाहरण है।

गाराज के रूप में यह कहा जा सकता है कि पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण मेधाग्रों में प्राने में पूर्व दिया जाता है और शिक्षण मरुथारुँ इस प्रकार का प्रशिक्षण देने में अत्यन्त सहायक होती हैं। इस प्रकार के प्रशिक्षण को अध्ययन की दृष्टि से दो भागों में बाँटा जा सकता है—

(1) शिल्प शिक्षणारुषुथु (Apprenticeship) —इस प्रकार की शिक्षा का सम्बन्ध व्यापार या शिल्प कौशल से है। इस प्रकार का प्रशिक्षण प्रायः वही प्रदान किया जाता है जहाँ उद्योग से सम्बन्धित व्यापार की नई तकनीकें विकसित हुंानी रहती है। यह प्रशिक्षण अनेक विषयों में दिया जाता है जैसे चित्रकला, औजार बनाने का कार्य, बिजली का कार्य, लकड़ी का कार्य, आदि आदि। जिन लोगों को शिल्प प्रशिक्षण के लिए चुना जाता है। उनमें एक विशेष प्रकार की कुशलता तथा क्षमता उत्पन्न की जाती है। प्रशिक्षण प्राप्त कर लेने के बाद व्यक्ति सम्बन्धित व्यवसाय में नौकरी पाने का हकदार बन जाता है। इस प्रशिक्षण के प्रायः दो पहलू होने हैं— प्रथम, व्यावसायिक तथा द्वितीय, सैद्धान्तिक। व्यावसायिक पहलू में प्रशिक्षणार्थी को कार्य कर के बताया जाता है और उसे अपने हाथों से कार्य कराया जाता है। सैद्धान्तिक पहलू में प्रशिक्षणार्थी को शिक्षा सम्बन्धी विषयों का अध्ययन कराया जाता है जिससे अज्ञित ज्ञान उसके उद्योग की कुशलता के विश्वास में सहायता प्रदान करता है। उदाहरण के लिए ये विषय हैं—गणित, विज्ञान, व्यापार सिद्धान्त, अकेशण, सांख्यिकीय-इतिहास आदि। यह प्रशिक्षण दो से चार वर्ष तक का हो सकता है।

(2) विद्यालय सहवास प्रशिक्षण (Internship) —विद्यालय सहवास कार्यक्रम प्रशिक्षण देने का एक तरीका है जिसके द्वारा विशेषतौर से चुने गये तथा विशेष रूप से पर्यवेक्षित प्रशिक्षणार्थियों को लोक-प्रशासन में प्रशासकीय एवं नीति सम्बन्धी कार्यों के लिए तैयार किया जाता है। इस प्रकार का प्रशिक्षण केवल उन लोगों को दिया जाता है जो प्राशासनिक या व्यावसायिक कार्यों में रुचि तथा क्षमता रखते हैं। इस प्रकार के प्रशिक्षण का उद्देश्य प्रशिक्षणार्थियों के ज्ञान, कुशलता, क्षमता तथा समझ में विकास करना होता है। विद्यालय सहवास प्रणाली में काफी अच्छी सूर्या में उत्कृष्ट नवयुवकों को लोक सेवामें में अकृष्ट किया है और इसमें स्कुली सूरुथारुँ तथा सरकार अधिक् निवट भाई हैं।

दोनों ही प्रकार के प्रशिक्षण में महत्त्वपूर्ण अन्तर यह है कि विद्यालय सहवास प्रशिक्षण का सम्बन्ध प्रशासनिक या व्यावसायिक-कार्य से है जबकि शिल्प शिक्षणारुषुथु का सम्बन्ध व्यापारिक या व्यावसायिक कुशलता से है।

पूर्व प्रवेश प्रशिक्षण का प्रचलन आज स०रा० अमेरिका में काफी लोकप्रिय हो चुका है। वहाँ सेवामें में प्रवेश पाने के पूर्व ही विभिन्न शिक्षण सूरुथारुँ और

व्यावसायिक प्रशिक्षण केन्द्रों व विद्यालयों का समय करके प्रशिक्षित किया जाता है। इस कार्य के लिए मई 1934 में वाशिंगटन में लोक-कार्य का राष्ट्रीय मन्थन (National Institute of Public Affairs, Washington) की स्थापना की गई। इस विद्यालय में प्रशिक्षण प्राप्त विद्यार्थियों को कामांतरियों में प्रशासकों के पाम रखा जाता है जहाँ वे वास्तविक प्रशासनिक कार्यों को देखते हैं तथा सीखते हैं। इस प्रणाली की लोकप्रियता संसार भरपरिवार तक ही सीमित नहीं रही, अपितु भारत, इंग्लैंड तथा क्विन्सलैंड आदि देशों में भी इसका अनुकरण किया गया। अमेरिका में कुछ प्रमुख विश्वविद्यालय तथा विशाल संस्थाएँ निम्न हैं जो लोक-प्रशासन से सम्बन्धित विद्यार्थियों को प्रशिक्षण देने का कार्य करती हैं जहाँ उन्हें लोक-प्रशासन के मूल-मूल सिद्धान्तों से परिचित कराया जाता है :

- (1) मिन्सो विश्वविद्यालय।
- (2) लोक-प्रशासन का मन्थन, मिचिगन विश्व विद्यालय।
- (3) लोक-प्रशासन का संकलन स्कूल, मैरिलैंड विश्वविद्यालय।
- (4) लोक-प्रशासन का हाँपटं विद्यालय।

भारत में भी लोक-प्रशासन सम्बन्धी सैद्धांतिक तथा व्यावहारिक प्रशिक्षण प्रारम्भ किया गया है। लोक-प्रशासन का व्यापक पाठ्यक्रम तैयार किया गया है। जिसने द्वारा लोक-प्रशासन का अध्ययन करवाया जाता है। इतिहास, सभ्यता, पञ्चायत, राजस्थान आदि विश्वविद्यालयों में लोक-प्रशासन का विषयों तथा विधियों को संवर्धित किया गया है। इसके अतिरिक्त लोक-प्रशासन मन्थन, दिल्ली (Institute of Public Administration, Delhi), कोलम्बो इन्स्टीट्यूट ऑफ इन्फॉर्मेशन तथा पॉलिटेक्निक आदम, पूना आदि में प्रशिक्षण की व्यवस्था है।

प्रशिक्षण की एक महत्वपूर्ण समस्या है कि जिन व्यक्तियों ने किसी प्रकार का प्रशिक्षण प्राप्त कर लिया है, उनको लोक-सेवा में नियुक्तियाँ दी जायें। अधिकांश देशों में मात्र लोक-सेवा के अर्थात् लोक-सेवा आयोगों (Public Service Commissions) के द्वारा आयोजित प्रतियोगी परीक्षा के द्वारा की जाती है। इन परीक्षाओं में उन उम्मीदवारों को कोई प्राथमिकता प्रदान नहीं की जाती जो अपने अध्ययन काल में प्रशासनिक अथवा व्यावसायिक प्रशिक्षण प्राप्त कर चुके हैं। इससे भोर यह भी कहा जाता है कि यदि इस प्रकार के प्रशिक्षण को प्राथमिकता दी जाये तो उन लोगों के प्रति अन्याय होगा जो वैसे तो अधिक योग्य हैं परन्तु किसी कारणवश विभिन्न प्रशिक्षण को प्राप्त नहीं कर सके। प्रशासनिक ज्ञान का प्रशिक्षण मात्र व्यक्ति को योग्य एव कुशल प्रशासक नहीं बना देता। अतः उचित यह माना जाता है कि प्रतियोगी परीक्षा में लोक-प्रशासन को एक विषय के रूप में स्वीकार किया जाये तथा विश्वविद्यालय में इसके अध्ययन पर ध्यान दिया जाये।

पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण में सामान्य रूप से सभी विषयों का अध्ययन कराया जाये जिससे विद्यार्थी में मानसिक स्तर का विकास हो सके। सामान्य ज्ञान के अभाव में

प्रशिक्षित व्यक्ति भी प्रशासन की सामान्य समस्याओं को नहीं सुलझा सकेगा। दूसरी ओर यह कहा जाता है कि विभिन्न विषयों के विशेष अध्ययन पर जोर दिया जाना चाहिए।

ब्रिटेन, भारत तथा कई यूरोपीय देशों में लोक सेवाओं को जीविकोपार्जन का स्थायी माध्यम माना जाता है जिसके कारण इन देशों में कर्मचारियों की भर्ती नवयुवकों में से की जाती है तथा भर्ती के समय अभ्यर्थी की सामान्य शिक्षा को महत्व दिया जाता है।

पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण में सामान्य शिक्षा के देनेको लाभ हैं जिनमें से कुछ मुख्य इस प्रकार हैं—

(1) सामान्य शिक्षा से नवयुवकों का दृष्टिकोण व्यापक बन जाता है। भारत में अंग्रेजी भाषा की शिक्षा के जन्मदाता लॉर्ड मेकाले द्वारा करीब सौ वर्ष पूर्व कहे गये इस कथन की सत्यता आज भी प्रमाणित होती है कि "वे व्यक्ति जो अपनी युवावस्था में अपने समकालीनों की तुलना में अधिक विशिष्टता प्राप्त कर लेते हैं, जीवनपर्यन्त जीवन की दौड़ में आगे रहते हैं।" इस कथन का अर्थ यह है कि जो विद्यार्थी अपने स्कूल-कॉलेज स्तर पर सामान्य शिक्षा में अपने सहपाठियों से अधिक अंक प्राप्त करते हैं वे भविष्य में भी प्रत्येक क्षेत्र में अपने मायियों से आगे रहते हैं।

(2) विद्वानों का यह विचार है कि जिन लोगों ने प्रशासन की केवल तकनीकी शिक्षा प्राप्त की है वे लोक-प्रशासन की जटिल समस्याओं को अच्छी तरह से नहीं समझ सकते। इस सम्बन्ध में यह भी कहा जाता है कि यदि तकनीकी ज्ञान पर अधिक महत्व दिया जाये तो समाज में व्यर्थ ही कई कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जायेगी क्योंकि स्वाभाविक तौर पर ही प्रत्येक शिक्षा-प्राप्त नवयुवक के लिए सरकारी पद प्राप्त करना सम्भव नहीं है। परिणामस्वरूप शिक्षित नवयुवकों में बेकारी अधिक फैल जायेगी। परन्तु पूर्व प्रवेश प्रशिक्षण में सामान्य शिक्षा का अध्ययन करने पर नवयुवकों को सरकारी नौकरी न मिलने पर वे अन्य व्यवसायों में भी जा सकते हैं।

(3) लोक-प्रशासन से सम्बन्धित ज्ञान को प्राप्त करने के लिए सामान्य मानसिक योग्यताएँ आवश्यक हैं। स्पष्ट है कि इन योग्यताओं के लिए सामान्य प्रशिक्षण की आवश्यकता है।

दुर्घट विद्वानों का मत है कि लोक कर्मचारियों के लिए सामान्य प्रशिक्षण की कोई आवश्यकता नहीं है। इस बात का आधार यह है कि आज प्रशासनिक कार्य इतना तकनीकी हो गया है कि उसका सम्पादन सामान्य प्रशिक्षण के आधार पर नहीं हो सकता। अतः सेना में प्रवेश के पूर्व कर्मचारियों को सैनिक विद्यापीठों में शिक्षा दी जाती है, उसी प्रकार असेनिक सेवाओं के लिए भी असेनिक विद्यापीठ होनी चाहिए। सामान्य प्रशिक्षण के सम्बन्ध में विचारकों का यह भी मत है कि इससे धन का

अव्यय होता है। इस पद्धति न सम्भव में यह भी कहा जाता है कि यदि इस प्रकार के प्रतिभाग की व्यवस्था कर दी जाये तो शिक्षा प्रणाली प्रशासकीय आवश्यकताओं के अनुसार संचालित होगी, जिसमें समाज में हुई प्रसार की कुगठनी उत्पन्न हो पायेगी।

उपरोक्त धारणाओं के अन्तर्गत इस आवश्यकता इस बात की है कि राजा ही पद्धति की ही हीन मध्यम गणना प्रदानाया जाय। यदि सामान्य प्रशासन के साथ सौर-प्रशासन की भी शिक्षा दी जाये तो शिक्षा के लिए प्राप्त किए जा सकते हैं। परन्तु यह आवश्यक नहीं है कि सौर-प्रशासन को एक अनिश्चित विषय बनाया जाय, इस वैकल्पिक विषय के रूप में यह बात भी आवश्यक उद्देश्य की प्राप्ति की जा सकती है। भारत में इस प्रकार के प्रतिभाग की कुछ शिक्षाविद्यार्थियों में व्यवस्था है।

सेवाकालीन प्रतिभाग (In-Service Training) — जो कर्मचारी सौर सेवाओं में आ जाते हैं और उनका प्रतिभाग की तब व्यवस्था की जाती है तो उसे सेवाकालीन प्रतिभाग कहते हैं। सम्पूर्ण प्रशासन की सम्पूर्णता इस प्रकार के प्रतिभाग की अनुसंधान में सम्भव नहीं है। सर्व-सर्व कर्मचारी अनुभव गुण्यता है उनको इस प्रकार का प्रतिभाग दर्शाया दिया जाता है कि जिसमें वे अपना कार्य समुचित रूप में सम्पन्न कर सकें। सेवाकालीन प्रतिभाग में दो उद्देश्य होते हैं

- (1) कार्य के प्रोत्साहन विस्तारण के लिए,
- (2) पदोन्नति के लिए।

वेदा कि कहा जा चुका है कि सौर-प्रशासन में अनुभवशील व्यक्ति प्रशिक्षण परीक्षा पास करके नहीं पाया है, उन्हें अपने कर्तव्यों में परिचित करने के लिए सेवा में आने ही प्रतिभाग दिया जाता है। परन्तु कुछ प्रतिभाग पदोन्नति के लिए भी रूप जाते हैं। कई विभागीय कर्मचारी प्रतिभाग के लिए भेजे जाते हैं और उनमें से जो प्रतिभाग की परीक्षा पास कर लेता है, उसकी पदोन्नति कर दी जाती है। यह प्रतिभाग पर्यवेक्षण अधिकारी होते हैं परन्तु कर्मचारियों की संख्या में वृद्धि होने से कारण अन्य संस्थाओं में भी कर्मचारियों को प्रतिभाग हेतु भेजा जाता है। उदाहरण के लिए, भारत में प्रसिद्ध इन्स्टीट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन तथा भारत में प्रसिद्ध इन्स्टीट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन का नाम दिया जा सकता है।

इस प्रकार का प्रतिभाग कर्मचारियों का कार्य की नई तकनीकी बानें सीखने में मदद करता है। इनमें कर्मचारियों की नवीन ज्ञान प्राप्त होता है, जिसमें कि वे प्रायोगिक कार्य को करने की क्षमता में वृद्धि कर सकते हैं। प्रतिभाग को केवल सेवा के परिष्करण के लिए नहीं सीमित नहीं किया जाता बल्कि प्रयोगात्मक प्रतिभाग की व्यवस्था की जाती है।

सेवाकालीन प्रतिभाग की सीमितताएँ

सेवाकालीन प्रतिभाग की मुख्य निम्न सीमितताएँ हैं—

- (1) सौर-प्रशासन में सभी कर्मचारी अपने दैनिक कार्य तथा अनुभव में कुछ न कुछ प्रतिदिन सीखना रहता है। इस प्रकार प्रशासन का प्रत्येक व्यक्ति प्रतिदिन

हाना है। क्योंकि सब न किमी न किमी प्रकार का प्रशिक्षण प्राप्त किया है। फिर भी प्रशिक्षित उन्हीं को कहा जाता है जिनको मंगलिन, रायल्लक, गद्ययपूर्ण तथा कुशलता पूर्ण प्रशिक्षण प्रदान किया गया है।

(2) लोक-सेवा के कर्मचारियों का प्रशिक्षण करने के लिए उन्हें धन-धन्य रत्न के कार्य में रहना चाहिए, जिसमें वह नवीन अनुभव प्राप्त करता रहे। लेकिन इसका अर्थ कदापि यह नहीं लगाया जाना चाहिए कि प्रत्येक अधिकारी-कर्मचारी को एक निश्चित समय के बाद किसी पद का उत्तरदायित्व सौंपा जाये। इस प्रक्रिया को सामयिक रखा जाये तथा नये उत्तरदायित्व सौंप कर एक व्यक्ति में स्वयं की क्षमता पैदा की जाये जिससे कि वह मंगलन के कार्यों को सामन्वित रूप में पूरा करने में योगदान कर सके। यह पुनर्मंगलन की प्रक्रिया है जो मंगलन में गति-शीलता बनाये रखती है।

(3) प्रशासन में प्रशिक्षण की प्रक्रिया स्वयं संचालित होती रहनी है। इसमें मंगलन व करिष्ठ अधिकारी धन अधीनस्थों को कार्यों तथा अधिकारों का प्रत्यायो-जन (Delegation) करत है। इसमें स्वाभाविक रूप में उन्हें प्रशिक्षण मिलता रहता है। स्टाव (Stahl) का विचार है कि "एक व्यक्ति जब उत्तरदायित्व सम्भालता है तो कुछ सीखता है और जब उसके उच्च अधिकारी कुछ विचारों की धारणा व्यक्त करत है तो वह और भी सीखता है।

(4) कर्मचारी के लिए यह जरूरी है कि उनमें परम्परागत विचार और तरीक को उल्लाख फेंकने के लिए नवीन विचारों में परिचय कराने रहना चाहिए। इसके लिए सभी सभी विद्वानों तथा नयाप्रा को आमंत्रित कर उनका भाषण करवाने चाहिए।

प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण (Post-Entry Training).—इस प्रकार के प्रशिक्षण का परिभाषा यह होता है कि जो कर्मचारी लाक-सेवा में आ गये हैं परन्तु बदवती हुई परिस्थितियों में कार्य के ढग तथा रीतियों में परिवर्तन हुआ रहता है। बदवती हुई परिस्थितियों के अनुसार जब प्रशिक्षण दिया जाता है तो उसे प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण की संज्ञा दी जाती है। इस प्रकार के प्रशिक्षण के लिए 'रिफ्रेशर कोर्स' (Refresher Course) की व्यवस्था की जाती है जिसमें कर्मचारियों को नया अनुभव तथा ज्ञान प्राप्त होता है। इस प्रकार के प्रशिक्षण का मंगल लाभ यह होता है कि कर्म-चारियों का उनके दैनिक कार्यों में थोड़े दिना के लिए मुक्ति मिल जाती है जो उनकी कुशलता को बढ़ाने के लिए नितांत आवश्यक है। दूसरे में कर्मचारी को लाभ प्रशासन की धार्मिकतम प्रक्रिया में जानकारी इन पाठ्यक्रमों के द्वारा ही मिलती है।

सभी सभी इस प्रकार के प्रशिक्षण हेतु कर्मचारियों को विदेशों में भी भेजा जाता है। इस सम्बन्ध में सरकार को चाहिए कि योग्य कर्मचारियों को छात्र-वृत्तियाँ देकर या अन्य सुविधा देकर प्रशिक्षण हेतु भेजने की व्यवस्था करे। इसमें

केवल कर्मचारियों को ज्ञान ही प्राप्त नहीं होता परन्तु वे प्रसाधन को भी नये ज्ञान से सामान्यित करने।

विभागीय प्रशिक्षण (Departmental Training)—बुद्ध विभागों के द्वारा भी प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाती है, उमे विभागीय प्रशिक्षण कहते हैं। प्रत्येक विभाग की अलग-अलग आवश्यकता तथा उद्देश्य होते हैं। अपने उद्देश्यों को पूरा करने के लिए विभाग द्वारा प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाती है। साधारणतया विभाग के योग्य, कुशल तथा ज्येष्ठ कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने या कार्य सौंप दिया जाता है। इस प्रकार के प्रशिक्षण से कर्मचारियों को विनिश्चिन्त प्रशिक्षा दी जाती है। हमारे विभागीय कार्य करने में ही सरलता तथा सुगमता प्राप्ति है परन्तु इसके साथ ही मात्र विभाग अपने उद्देश्यों की पूर्ति भी कर सकता है।

केन्द्रीय प्रशिक्षण (Central Training)—केन्द्रीय सरकार के द्वारा भी प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाती है। यह प्रशिक्षण केवल उच्च पदाधिकारियों को प्रशिक्षा देने के लिए होते हैं। उदाहरण के लिए भारतीय प्रशासनिक सेवा कर्मिन्त्र का नाम दिया जाता है जो मजूरी में है। इसकी व्यवस्था केन्द्रीय सरकार के द्वारा होती है। इसी प्रकार रिजर्व में भी मजदूरों के द्वारा एक केन्द्रीय प्रशिक्षण एवं निदेशन सम्स्थान की स्थापना की गई है जिसमें उच्च प्रशासकीय पदों के पदाधिकारियों को प्रशिक्षण दिया जाता है।

प्रशिक्षण के अन्य प्रकार (Other Kinds of Training)

उपर्युक्त प्रकार के प्रशिक्षणों के अतिरिक्त कुछ अन्य प्रकार के प्रशिक्षण भी होते हैं। विभिन्न प्रकार के विभिन्न कार्य होते हैं। अतः प्रत्येक विभाग अपने उम का अन्य प्रशिक्षण रखता है जो कि उनके कार्यों के अनुकूल होता है। अन्य प्रकार के प्रशिक्षण जो कार्य के अनुकूल होते हैं, उनका वर्णन नीचे किया जा रहा है—

(1) **व्यवसायिक प्रशिक्षण (Vocational Training)**:—किसी व्यवसाय में कर्मचारी को विशेष योग्य या पटु बनाने के लिए इस प्रकार का प्रशिक्षण दिया जाता है। शिक्षणार्थ, अभिव्यक्तियों, विनिश्चयो आदि को यही प्रशिक्षण दिया जाता है। हमारे कर्मचारी को अपने व्यवसाय में विशेष ज्ञान प्राप्त होता है।

(2) **पृष्ठ प्रदेशीय प्रशिक्षण (Background Training)**—इस प्रकार के प्रशिक्षण का उद्देश्य तकनीकी ज्ञान या निगिष्ट ज्ञान प्राप्त करना नहीं अपितु कर्मचारियों के दृष्टिकोण को व्यापक बनाना है। व्यापक दृष्टिकोण बनाने के लिए, इतिहास, राजनीति विज्ञान, अर्थशास्त्र आदि विषयों का ज्ञान होता आवश्यक होता है। इस प्रकार के ज्ञान में कर्मचारी दैनिक कार्य में आने वाली कठिनाइयों को हल करने में समर्थ हो सकेंगे। कर्मचारियों के ज्ञान को बढ़ाने के लिए अनेक प्रकार की विभागीय पत्रिकाएँ, मासिक पत्र तथा समाचार पत्र की व्यवस्था की जाती है। इसके अतिरिक्त

ग्रून के प्रधान अधिकारी को निर्देशक का नाम दिया गया है। इस अधिकारी की श्रेणी केन्द्रीय सरकार के सचिवालय में उप-सचिव के समान होती है।

इन प्रशिक्षण संस्थाओं के प्रतिरिक्त कुछ उत्तर प्रदेश तथा बिहार की सरकारों ने भी अपने कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण संस्थाएँ स्थापित की हैं। शेष राज्यों में कर्मचारियों को प्रशिक्षण केवल अनुभव के माध्यम से ही दिया जाता है।

भारत में वर्तमान प्रशिक्षण के दोष

(Defects of Training System in India)

प्रखिल भारतीय सेवाओं के लिए जो प्रशिक्षण की व्यवस्था की है उसमें कई दोष पाये जाते हैं, जिनमें मुख्य निम्न हैं—

(1) प्रखिल भारतीय सेवाओं के अभ्यासियों को सैद्धांतिक तथा उन विषयों का ज्ञान दिया जाता है जिनको उन्हीं विश्वविद्यालयों में पढ़ा है। इन अभ्यासियों को प्रयोगात्मक प्रशिक्षण नहीं दिया जाता। आवश्यकता इस बात की है कि इन लोगों को प्रयोगात्मक प्रशिक्षण की ओर ध्यान देना चाहिए।

(2) इमरा जो दोष भारत में प्रशिक्षण व्यवस्था का बताया जाता है वह यह है कि यह प्रणाली पुराने ब्रिटिश शासन की नकल मात्र है। जनता से दूर रहने की भावना, अपने को सामाजिक नागरिक से पृथक् तथा उच्च रखने की भावना तथा प्रणामनीय मनोवृत्ति, अभी तक हमारे प्रशासन में पाई जाती है। इसका परिणाम यह होता है कि प्रशासकीय अधिकारियों तथा जनता के सम्बन्धों में एक बड़ी खाई पैदा होती है।

(3) प्रशिक्षण व्यवस्था का तीसरा दोष यह है कि इनसे अभ्यासियों का व्यापक दृष्टिकोण नहीं बन पाता। इसका कारण यह है कि प्रशिक्षण में अभ्यासियों को वे ही विषय पढ़ाये जाते हैं जिनका अभ्यस्यन उमने शिक्षण संस्थाओं में किया है। इससे सामाजिक ज्ञान के स्नातक को विज्ञान के विषय का कोई ज्ञान नहीं होता, दूसरी ओर शुद्ध विज्ञान के स्नातक को सामाजिक विषयों का ज्ञान नहीं होगा। आवश्यकता इस बात की है कि प्रशिक्षण काल में दोनों ही विषयों का प्रशिक्षणाधिकारियों को ज्ञान दिया जाना चाहिए। इससे इनका दृष्टिकोण तो व्यापक होगा ही तथा साथ में प्रणामन की बहिष्कारियों को भी दूर करने की सामर्थ्य का विकास होगा।

(4) प्राशासनिक अधिकारियों को समय-समय पर प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। एक बार प्रशिक्षण देने के बाद यह नहीं मान लिया जाना चाहिए कि वह प्रशिक्षण अधिकारियों के लिए पर्याप्त है। आधुनिक युग 'विज्ञान का युग' है। इसमें समय-समय पर परिवर्तन होने रहते हैं। प्रणामन भी इन परिवर्तनों से प्रसूत नहीं रहता। अतः पदाधिकारियों को समय-समय पर प्रशिक्षण देने की व्यवस्था की जानी चाहिए।

(5) डॉ० महादेव प्रसाद शर्मा (Dr. M. P. Sharma) ने प्रशिक्षण के इस दोष की ओर संकेत किया है कि कर्मचारियों और अधिकारियों को प्रशिक्षण देते समय

लोक-प्रशासन के सिद्धान्तों के अध्ययन पर महत्व नहीं दिया जाता। इसके अन्तर्गत प्रशासन के सम्बन्ध की जानकारी नहीं मिल पाती।

(6) प्रशिक्षण का एक दोष यह भी बताया जाता है कि उसके पाठ्यक्रम में कुछ ऐसे विषय दाल दिये जाते हैं जिनका प्रशिक्षणार्थी के लिए कोई उपयोग नहीं होता। उदाहरण के लिए लेखा-परीक्षण व लेखा सेवा (Indian and Audit Accounts Services) के कर्मचारियों को भारतीय दण्ड विधान की शिक्षा दी जाती है जो न तो उनके लिए उपयोगी है और न ही आवश्यक और बुद्धिमत्तापूर्ण।

(7) भारतीय प्रशिक्षण व्यवस्था में छोटे पदों जैसे लिपिक, परिष्क लिपिक, कार्यालय अध्यापक आदि के प्रशिक्षण पर कोई ध्यान नहीं दिया जाता। वास्तव में ये ही लोग नितियों के निर्माण तथा लागू करने में महत्वपूर्ण भूमिका रखते हैं।

(8) प्रशिक्षण के समय प्रायः उन कमियों को दूर करने का प्रयत्न नहीं किया जाता जो विश्वविद्यालय में शिक्षण की कमी रहने के कारण उत्पन्न हो जाते हैं।

(9) राज्यों में लोक सेवाओं के कर्मचारियों के लिए समुचित प्रशिक्षण की व्यवस्था नहीं है।

(10) प्रशिक्षण प्रणाली का एक दोष यह भी है कि कर्मचारियों के अपने ज्ञान के नवीनीकरण करने हेतु बहुत ही कम अवसर उपलब्ध होते हैं। उनके लिए समय-समय पर प्रशिक्षण की व्यवस्था की जानी चाहिए।

(11) यह बात भी विवेकहीन और पलायिक लगती है कि पदाधिकारियों के प्रशिक्षण काल को परिवीक्षा काल में मान लिया जाता है। वास्तव में परिवीक्षा काल का सम्बन्ध किसी विशेष पद पर कार्य करने से होना चाहिए।

भारत में प्रशिक्षण कार्यक्रम में किये गये सुधार

(Reforms Undertaken in Training System in India)

भारत में प्रशिक्षण कार्यक्रम में कुछ आवश्यकता के आधार पर सुधार किये गये हैं। कुछ मुख्य सुधारों की विवेचना नीचे की जा रही है—

(1) भारतीय पुलिस सेवा के प्रशिक्षण के पाठ्यक्रम में कुछ नये विषय जोड़ दिये गये हैं; जैसे अपराध, अपराधियों को ठीक करने के दण्ड, अपराधिक मनोविज्ञान, लोक-प्रशासन सम्बन्धी विषय, भीड़ को तितर बितर करने के उपाय, घाताघात का नियन्त्रण, भ्रष्टाचार की रोकथाम, अग्नि-सेवा, संकटकाल में सहायता, नागरिक प्रतिरक्षा आदि।

(2) भारतीय प्रशासकीय सेवा के प्रशिक्षण हेतु जो सस्था पहले दिल्ली में थी तथा भारतीय लेखा-परीक्षा तथा लेखा सेवा स्टाफ कॉलेज, दिल्ली, दोनों संस्थाओं को एक कर दिया गया है। दोनों प्रकार के प्रशिक्षणार्थियों के लिए मगूरी में एक प्रशिक्षण सस्था की स्थापना 31 अगस्त, 1959 को की गई है जिसे प्रशासन की राष्ट्रीय महादमी का नाम दिया गया है। दण्ड महादमी में एक वर्ष में चार प्रकार के पाठ्यक्रम के संचालन की व्यवस्था की गई है।

(3) विभिन्न सेवाओं में भर्ती किये गये अधिकारियों में एक विस्तृत सामान्य दृष्टिकोण तथा भावना का विकास करने का प्रयास किया गया है, जिससे वे सब एक सामान्य लोक-सेवा से सम्बन्ध रख सकें।

(4) प्रशिक्षण देते समय इस बात का मुख्य रूप से ध्यान रखा जाता है कि प्रशिक्षणाभियो में एक ऐसी भावना का उदय किया जाये जिससे वे यह समझने लगें कि वे जनता के नौकर हैं। उनमें इस प्रकार का दृष्टिकोण प्रजातान्त्रिक राज्यों में आवश्यक माना गया है।

(5) समस्त प्रशिक्षण संस्थाओं को एक स्थान पर स्थापित किये जाने का प्रयत्न किया जा रहा है जिससे कि विभिन्न सेवाओं के लिए भाग्य प्रशिक्षणाभियो में समन्वय स्थापित किया जा सके।

(6) प्रशासन की राष्ट्रीय अकादमी ने एक त्रैमासिक पत्रिका निकालना भी प्रारम्भ किया है। इसका उद्देश्य "विभिन्न सेवाओं के सदस्यों के लिए केवल एक सूचना स्रोत के रूप में ही कार्य करना नहीं बल्कि विचार-विनिमय के एक केन्द्र स्थल के रूप में भी कार्य करना है।"

(7) केन्द्रीय सचिवालय के कर्मचारियों के लिए भी पाठ्यक्रम में परिवर्तन किया जा रहा है।

भारतीय सेवाओं में कुछ अन्य सुधार के सुझाव (Some Suggestions to Improve Indian Services)

भारतीय सेवाओं में अभी और सुधार की आवश्यकता है। जो कुछ सुधार किये गये हैं वे पर्याप्त नहीं हैं। अतः भारतीय सेवाओं में कुछ सुधार और किये जाने चाहिए। अन्य सुझाव निम्न हैं—

(1) अखिल भारतीय सेवाओं के लिए चुने गये लोगों को सैद्धांतिक ज्ञान के साथ-साथ वास्तविक प्रयोगात्मक ज्ञान का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। उन्हें प्रशिक्षण के लिए जिला, तहसील, ग्रामो आदि स्थानों पर भ्रमण करने की व्यवस्था करनी चाहिए।

(2) प्रशिक्षण के विषयों में विस्तार किया जाना चाहिए। प्रशिक्षणाभियो को कुछ विज्ञान तथा सामाजिक विषयों का समान रूप से ज्ञान कराया जाना चाहिए। इससे उनका दृष्टिकोण व्यापक बनेगा।

(3) पुराने अधिकारियों के लिए भी प्रशिक्षण की व्यवस्था की जानी चाहिए जिससे वे प्रशासन में होने वाले परिवर्तन को सीख सकें। साथ ही नया ज्ञान प्राप्त करेंगे जिससे लोक-प्रशासन में दक्षता आयेगी।

(4) प्राशासनिक पदों के अतिरिक्त तकनीकी पदों के लिए चुने गये अधिकारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था की जानी चाहिए। अभी तक इस सम्बन्ध में ध्यान नहीं दिया गया है। तकनीकी अधिकारियों की समुचित प्रशिक्षण की व्यवस्था न

होने से इस प्रकार के क्षान्त में शोक वृद्धि नहीं हो जाती तथा घन का व्यवस्था भी होने की सम्भावना रहती है।

(5) अन्त में, यह सुझाव दिया जाता है कि क्षान्त सिद्धात पद्धति में कुछ परिवर्तन किया जाना चाहिए, क्योंकि हमारी सिद्धात पद्धति प्रशासकीय व्यवस्था को पूरा नहीं करती। सिद्धात प्रणाली में प्रशासन के विषयों की भी व्यवस्था स्थान दिया जाना चाहिए। इस प्रकार की व्यवस्था अब कुछ विश्वविद्यालयों में की जाने लगी है।

ब्रिटेन में लोक कर्मचारियों का प्रशिक्षण

ब्रिटेन में लोक-कर्मचारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था वर्तमान में राजकोष के द्वारा की जाती है। सन् 1944 में एसाटन समिति के सुझावों के आधार पर ब्रिटेन में राजकोष में प्रशिक्षण की एक योजना आरम्भ की है। इसके अन्तर्गत के लिए एक शिक्षा तथा प्रशिक्षण निर्देशन विभाग किया जाता है। प्रत्येक विभाग में प्रशिक्षण योजना का संचालन एक प्रशिक्षण अधिकारी द्वारा किया जाता है। नियुक्ति के पूर्व प्रशिक्षणार्थियों को सम्बन्धित पदों के लिए आवश्यक ज्ञान दिया जाता है। उन्हें प्रशिक्षण व्यवस्था में नीति धारण तथा लोक सेवा के आधार व्यवहार सम्बन्धी नियमों का ज्ञान कराया जाता है। नवीन भर्ती करने के बाद लोक-प्रशासन के कर्मचारियों को स्वयं के ज्ञान के अनुसार प्रशिक्षण प्राप्त करने का अवसर दिया जाता है। ब्रिटेन में यह कहा जाता है कि प्रशासकीय शिक्षण सैद्धांतिक या अन्य प्रकार के प्रशिक्षण से प्राप्त नहीं होता वह तो प्रयोगात्मक से ही प्राप्त होता है। ब्रिटेन में स्वयं के अनुभव से कार्य सीखने पर अधिक जोर दिया जाता है।

परिष्कृत स्तर के पदाधिकारियों को प्रशिक्षण देने के लिए ब्रिटेन में प्रशिक्षण केन्द्र भी 1945 में व्यवस्था की गई थी, किन्तु प्राविण्य कारणों से उसे सन् 1951 से बन्द कर दिया गया। इस प्रकार उच्च स्तरीय प्रशासकों को प्रशिक्षित करने के लिए अब कोई बड़ा विशेष स्थूल नहीं है। इसी अवधि में लोक-कर्मचारियों के प्रशिक्षण दिये जाने हेतु बड़ा विशेष ध्यान दिया जा रहा है।

ब्रिटेन में कुछ विश्वविद्यालयों में विशेष प्रकार के प्रशिक्षण की व्यवस्था की गई है। जैसे लन्दन विश्वविद्यालय में प्रशासन का एक डिप्लोमा शीर्ष रखा गया है जिसको उत्तीर्ण करने पर प्रमाण पत्र दिया जाता है तथा सेवाओं में भर्ती कर ली जाती है। इसी प्रकार ग्रामरिड पुलिस कॉलेज में पुलिस अधिकारियों को प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है।

ब्रिटिश प्रशिक्षण व्यवस्था का उद्देश्य कर्मचारियों में ईमानदारी, निष्ठा तथा उत्तरदायित्व की भावना पैदा करना है। इस सम्बन्ध में हरमन फाइजर महोदय का मत उल्लेखनीय है। उनके अनुसार, "इन सब प्रशिक्षणों का उद्देश्य विभाग के कार्य में अधिक परिपुष्टता उत्पन्न करना, अधिकारियों को परिवर्तनीय व्यवस्थाओं के अनुभव बनाना, नैतिक कार्य का सम्पादन करने से रोकना, साम्प्रतिक कार्य पद्धति

के प्रभाव को रोकना, उनकी अधिक उत्तरदायित्व के कार्यों के लिए तैयार करना तथा कर्मचारी वर्ग के मनोमल को पुष्ट करना है।”

सं० रा० अमेरिका में लोक कर्मचारियों का प्रशिक्षण

सं० रा० अमेरिका में प्रशिक्षण की व्यवस्था भारत के प्रशिक्षण की व्यवस्था से विन्मुक्त भिन्न है। सं० रा० अमेरिका में लोक सेवा के लिए युवा व्यक्तियों को कॉलेजों तथा विश्वविद्यालयों में सरकारी सेवा में प्रवेश की तैयारी का प्रशिक्षण दिया जाता है। इस प्रकार पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण शिक्षा काल में ही प्रारम्भ हो जाता है। वहाँ जो लोग सरकारी सेवा में उच्च प्रशासनिक पद प्राप्त करना चाहते हैं वे स्नातक स्तर के आगे के स्तर पर एक, दो या तीन वर्षों का विशेष अध्ययन करते हैं। इस अध्ययन में लोक-प्रशासन तथा राजनीति का गहराई से अध्ययन कराया जाता है। तत्पश्चात् उनीर्ण विद्यार्थियों को विशेष उपाधियाँ दी जाती हैं। संयुक्त राज्य में विश्व-विद्यालय तकनीकी पाठ्यक्रमों के प्रमाण पत्र देते हैं तथा सेवा-कालीन प्रशिक्षण भी देते हैं। कुछ विश्वविद्यालयों में नगर नियोजन, बजट निर्माण, सार्वजनिक स्वास्थ्य, पुलिस तथा अग्नि सेवा का प्रशिक्षण भी दिया जाता है।

लोक-कर्मचारियों को कुछ विशिष्ट कार्य गम्भीर करने के लिए प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण की व्यवस्था सं० रा० अमेरिका में की गई है। इसका आधार सेवा में भित्त-व्ययिता तथा कार्यकुशलता बनाये रखना बताया गया है। सन् 1937 में वाशिंगटन में एक संस्था की स्थापना की गई, जो लोक सेवाओं के लिए प्रशिक्षण देने का कार्य करती है। इस संस्था का नाम 'युनिक्स संस्था' रखा गया है। यह संस्था सं० रा० अमेरिका के संघीय सेवा के कर्मचारियों को प्रशिक्षण में सहायता देती है। यह संस्था केवल प्रशासकीय कार्यों की ही शिक्षा की व्यवस्था नहीं करती अपितु कर्मचारियों में दूरदर्शिता तथा ऐसे गुणों का विकास करती है जो महत्त्वपूर्ण समस्याओं को हल करने में सहायता देने हैं।

अन्त में यह कहा जा सकता है कि सं० रा० अमेरिका में विभिन्न प्रकार की सेवाओं के लिए विश्वविद्यालयों में प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाती है। इसका सबसे बड़ा महत्त्व यह है कि सरकार को प्रशिक्षण के लिए संस्थाएँ नहीं खोलनी होती हैं तथा धन भी बड़ी मात्रा में खर्च जाता है।

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. लोक सेवाओं में प्रशिक्षण के महत्त्व को बताइए। प्रशिक्षण के विभिन्न प्रकारों का वर्णन कीजिए।

Describe the importance of training in Public Services ?

Discuss the various forms of training

2. पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण कितने कहते हैं ? प्रवेसोत्तर प्रशिक्षण से यह किस प्रकार भिन्न है ।

What is pre-entry training ? In what respect does it differ from post-entry training ?

3. भारत में कर्मचारियों की प्रशिक्षण व्यवस्था पर एक संक्षिप्त लेख लिखिये ।
Write a short note on the training system of Indian Administrative personnel

4. भारत में प्रशिक्षण व्यवस्था के दोषों को बताते हुए उसमें सुधार के सुझाव दीजिए ।

Enlist the defect of training system in India and suggest reform for the same

5. भारत और इंग्लैण्ड में कर्मचारियों की प्रशिक्षण व्यवस्था का संक्षेप लिखिए ।

Describe the training system for personnel in India and U. K.

6. भारतीय प्रशासनिक सेवाओं के सदस्यों को प्रशिक्षण कैसे दिया जाता है । व्याख्या कीजिये ।

Discuss, how the training is imparted to the personnel of Indian Administrative Services

भारत में लोक सेवा आयोग

(THE PUBLIC SERVICE COMMISSION IN INDIA)

प्रशासन की कुशलता तथा महत्त्वता एक बड़ी मात्रा में उम कर्मचारी तथा उदाधिकारी वर्ग की कार्यक्षमता पर निर्भर रहती है जो कि प्रशासन की व्यवस्था करता है। किमी भी देश का कुशल प्रशासन लोक-सेवा की क्षमता एवं समर्थता पर निर्भर होता है। यह बात सर्वविदित है कि सरकार के पास पर्याप्त शक्ति तथा साधनों की प्रचुरता रहती है, फिर भी कभी-कभी उसे अपने उद्देश्यों को पूरा करने में असमर्थता का मुँह देना पड़ता है। इस असमर्थता का मुख्य कारण लोक-कर्मचारी गण होते हैं जिनमें अधिकांश वर्ग भी सम्मिलित है। सरकार की सफलता तथा असमर्थता उसके प्रशासन पर निर्भर करती है। "प्रशासन स्पी विद्याय भवन का राजा लोक कर्मचारी स्पी स्वप्न न टिका रहता है।" एडमण्ड बर्क (डिरेन के बड़े राजनीतिज्ञ थे) ने इस सम्बन्ध में अपने विचार व्यक्त करते हुए कहा है कि "राज्य की महत्वक क्रियाएँ, व्यक्तियों का समुचित प्रबन्ध, विवेकशील प्रशासन के उद्देश्यों में समन्वय होना तो घनि दूर, बल्कि उनका सर्वप्रथम और सबसे अधिक प्रिय लक्ष्य होना चाहिए।"

उपर्युक्त विवरण से यह स्पष्ट हो जाता है कि किमी राज्य के प्रशासन को सफलतापूर्वक चलाने के लिए योग्य कर्मचारियों की आवश्यकता है। लेकिन प्रश्न यह है कि क्या योग्य व्यक्ति सभ प्रकार प्राप्त किये जाय। यदि योग्य व्यक्तियों के चुनाव का कार्य सरकार या किमी एक अधिकारी को दे देने हैं तो उनमें यह आशा नहीं की जा सकती कि योग्य व्यक्तियों का चुनाव हों। इसका कारण यह है कि उन पर राजनीतिक प्रभाव तथा बाहरी दबाव पड़ सकता है। घनः बहुत पुराने समय से सभी देशों में इस बात की सीमा बढ़ती गई कि इस कार्य के लिए एक स्वतन्त्र निकाय की व्यवस्था की जाये, जो योग्य, कर्मठ तथा सुचरित्र व्यक्तियों को लोक-सेवा के लिए प्राप्त कर सके। संयुक्त राज्य अमेरिका में पहले प्रशासन में स्यूट-प्रणाली को स्थान दिया गया था। परन्तु इस प्रणाली की कट्टी आलोचना की गई, तत्परिणाम वही भी लोक-कर्मचारियों की योग्यता के आधार पर सरकारी सेवा में लेने का कार्य एक स्वतन्त्र निकाय को दिया गया है। इस निकाय को लोक-सेवा आयोग का नाम दिया जाता है।

भारत में लोक सेवा प्रयोग

ब्रिटिश शासन काल में ही भारतीयों में उच्च सरकारी सेवाओं में भारतीयों को अधिक में अधिक स्थान प्रदान करने की भाँप जोर-जोर से करनी प्रारम्भ कर दी थी। इस बड़नी हुई भाँप का प्रत्यक्ष ही तत्कालीन सरकार ने 1926 में एक 'ब्रिटिश लोक सेवा प्रयोग' की स्थापना की थी। पहले भारतीय सिविल सर्विस के उच्च पदों पर ईस्ट इण्डिया कम्पनी के सचिवों द्वारा नियुक्तियों की जाती थी। ब्रिटिश सरकार द्वारा कम्पनी से सत्ता ले लेने पर ब्रिटिश समूह में एक अधिनियम पारित कर प्रतियोगिता द्वारा ग्राह-सेवा के पदों पर भर्ती करने की नीति अपनाई। परन्तु बहुत कम भारतीयों को प्रतियोगिता में सम्मिलित होने का मौका मिलता था क्योंकि 'समूह' सम्मिलित होने के लिए भारतीयों को बहुत अधिक शर्तें पूरी करनी आवश्यक होती थी। सन् 1870 में उक्त अधिनियम में संशोधन कर अधिक भारतीयों को सिविल सर्विस में स्थान देने का निश्चय किया। परन्तु उक्त अधिनियम 1879 के पूर्व प्रकाशित नहीं हुआ। इस अधिनियम के अनुसार स्थानीय या प्रांतीय सरकारी को यह अधिकार दिया गया कि वह भारतीय सचिव व भारत सरकार की महमति से लोक सेवा के पदों पर भारतीयों का मनोनीत कर सकती है। परन्तु यह योजना भी सफल नहीं हुई। सन् 1886 में भारत सरकार ने पत्राचार के राज्यपाल की अध्यक्षता में एक लोक सेवा प्रयोग की स्थापना की। भारत सरकार की सेवाओं के लिए भर्ती करने के अतिरिक्त इस प्रयोग को भारत की सिविल सर्विस की नुदियों और उसके सम्बन्ध में भारतीयों में सिद्धमान प्रयत्नों पर प्रकाश प्रतिवेदन देने के लिए कहा गया।

सभी परिस्थितियों का अध्ययन करने के पश्चात् उक्त प्रयोग ने यह सिफारिश की कि भारतीय सिविल सर्विस अधिनियम 1861 के अन्तर्गत भारतीयों का वेतन सीमित सम्मति में ही नियुक्त करने का जो निर्देश दिया गया है, वह समाप्त कर दिया जाय, और 'प्रांतीय सिविल सर्विस' के नाम से एक नई सेवा का गठन किया जाय, जिसमें अधिक से अधिक भारतीयों की नियुक्ति की जाय।

भारत सचिव व भारत सरकार ने प्रयोग की सिफारिशों स्वीकार कर की और प्रांतीय सरकारों भारत सरकार की स्वीकृति से प्रांतीय सिविल सर्विस में भर्ती के नियम व शर्तें निर्धारित करने लगीं।

सन् 1912 में लोक सेवाओं की समस्या का अध्ययन करने के लिए एक शाही प्रयोग (Royal Commission) की स्थापना की गई। इस प्रयोग ने यह सिफारिश की कि लोक-सेवाओं के तीन-चौथाई उच्च पदों की भर्ती अंग्रेजी लोगों से हो तथा शेष एक-चौथाई पदों पर भारतीयों की नियुक्ति की जाय। लेकिन उक्त रिपोर्ट प्रकाशित होने के पूर्व ही भारत में ब्रिटिश सरकार की नीति में परिवर्तन हुआ और सन् 1917 में भारत सचिव (Secretary of State for India) ने ब्रिटिश समूह में एक घोषणा की। इस घोषणा को अन्ततः घोषणा के नाम से पुकारा जाता है।

इसके अनुसार, 'भारत में ब्रिटिश सरकार की नीति भारतीयों को शर्त शर्त स्वाशासन के पथ पर चढ़ाकर करने की है और वह वहाँ से शासन संचालन में भारतीयों का अधिकाधिक महयोग चाहती है।' इस घोषणा के आधार पर भारतीय अधिनियम 1919 का एक प्रपत्र बनाया गया। इस प्रपत्र में लोक सेवा आयोग की स्थापना का सुझाव देने हुए कहा गया था कि—

“अधिकांश अधिराज्यों में, जहाँ कि उत्तरदायी सरकार की स्थापना हो गई है, इस बात की आवश्यकता अनुभव की जा रही है कि कुछ स्थायी कार्यालयों की स्थापना करके राजनीतिक प्रभाव में लोक-सेवाओं को सुरक्षित बनाया जाये, इन कार्यालयों का मुख्य कार्य सेवा के मामलों में विनियम बनाना हो। वर्तमान समय में हम अभी इस स्थिति में तो नहीं हैं कि भारत में एक लोक सेवा आयोग के मामले को पूर्णतया छोड़े वढ़ाये, परन्तु हम यह अनुभव करते हैं कि यह सम्भावना अथवा आशा कि संवारे अधिकाधिक मन्त्रीय नियन्त्रण में आ सकती है, एक ऐसे निकाय की स्थापना का एक आधार प्रस्तुत करती है।”

उपर्युक्त सुझाव के अनुसार जब “भारत सरकार अधिनियम 1919” पारित हुआ तो उसमें लोक-सेवा आयोग की स्थापना की व्यवस्था की गई थी। मोन्टेग्यू चेम्सफोर्ड की सर्वधानिक सुधार सम्बन्धी रिपोर्ट के अनुसार मिजिल सेवा के उच्च पदों में भारतीयों को 33 प्रतिशत स्थान देने का निश्चय किया गया। यह भी निश्चय किया गया कि प्रतिवर्ष इसमें वृद्धि होती रहे। परन्तु भारतीय इस व्यवस्था से सन्तुष्ट नहीं हुए, अतः एक शाही आयोग (1923) की स्थापना की गई, जिसके अध्यक्ष फर्नहम के विस्काउन्ट ली (Viscount Lee) थे। अतः इस शाही आयोग को ली आयोग के नाम से पुकारा जाता है। इस आयोग ने सन् 1924 में अपने प्रतिवेदन में निष्पक्ष लोक सेवा आयोग की स्थापना की सिफारिश की। आयोग के अनुसार—

“जहाँ जहाँ लोकतन्त्रीय सरकारें विद्यमान हैं, अनुभव से यही पता चलता है कि कुशल सेवा की प्राप्ति के लिए यह आवश्यक है कि जहाँ तक सम्भव हो सके उसको (मिजिल सेवा) राजनीतिक प्रभाव से अथवा वैयक्तिक प्रभावों से बचाये रखा जाये और स्थिरता व सुरक्षा की वह स्थिति प्रदान की जाये जो कि ऐसे निष्पक्ष तथा कुशल साधन के रूप में इसके गणतन्त्र कार्य संचालन के लिए अनिवार्य होती है, जिसके द्वारा कि सरकार चाहे वह कभी भी राजनीतिक विचारधारा की क्यों न हो, अपनी नीतियों को अविचलित करती है। उन देशों में जहाँ कि इस सिद्धान्त की उपेक्षा कर दी गई है और जहाँ इसके स्थान पर लूट-वसोट प्रणाली लागू है, इसका अनिवार्य परिणाम एक अनुदान तथा अगणित सिविल सेवा के रूप में सामने आया है और अष्टाचार अनियन्त्रित रूप से बढ़ा है। म० रा० अमेरिका में, सेवाओं में भर्ती पर नियन्त्रण लागू करने के लिए एक 'लोक सेवा आयोग' का गठन किया गया है। भारत के लिए, ब्रिटिश साम्राज्य के अधिराज्यों में शायद उपयुक्त एवं लाभदायक निष्पक्ष निकाय आ सकते हैं। कनाडा, आस्ट्रेलिया तथा दक्षिणी अफ्रीका में अब

सम्बन्धी विहित सेवा परिचालन से हुए है जो कि सर सेवकों की स्थिति तथा नियन्त्रण का नियमन करने के लिए उन सेवकों का एक सामान्य प्रायोग है एक लोक सेवा प्रायोग का गठन जिसे कि परिचालन में प्रत्यक्ष का कार्य होता गया है। सन् 1919 के भारत सरकार परिचालन का निर्माण करने वालों के एक संघ सेवा प्रायोग की स्थापना के लिए एक परिचालन में भाग 96 (ग) की उपधारा की जो इसी उपधारा प्रावधानों को संश्लेषण तथा सेवा भाग इस लोक सेवा प्रायोग को निम्न कार्य सम्पादन करने से 'भारत के लोक सेवकों की भर्ती तथा नियन्त्रण से सम्बन्धित ऐसे कार्य जो परिचालन के राज्यमन्त्री के द्वारा बनाए गए नियमों के द्वारा उसे सीधे प्रायोग से।'

भारत सरकार परिचालन 919 तथा लोक प्रायोग की सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए 1926 के संसदीय अधिनियम ने लोक सेवा प्रायोग स्थापित कर दिया। इस प्रायोग में अध्यक्ष की अध्यक्षता एक अन्य सदस्य थे। भारत सरकार परिचालन, 1935 लागू हुआ था इसका नाम बदल कर मधीय लोक सेवा प्रायोग रखा गया।

स्वातंत्र्य भारत के बाद परिचालन में एक बार ही व्यवस्था हो गई कि सेवकों तथा राज्यों के लिए प्रत्यक्ष-प्रायोग स्थापना प्रायोग की व्यवस्था की गई है। इसी परिचालन संयुक्त लोक सेवा प्रायोग भी हो सकते हैं। मधुक्त लोक सेवा प्रायोग का फल यह है कि यदि दो या दो से अधिक राज्य एक साथ के लिए रात्री हो जायें कि उनसे राज्यों के भर्ती का कार्य एक ही लोक सेवा प्रायोग करने तो उसे संयुक्त लोक सेवा प्रायोग कहते हैं। केन्द्रीय सेवकों की भर्ती करने के लिए त्रिभ प्रायोग की व्यवस्था की गई है उसे मधीय लोक-सेवा प्रायोग कहते हैं। जो प्रायोग राज्यों में कार्य करते हैं उसे राज्य लोक-सेवा प्रायोग कहते हैं। यदि एक या एक से अधिक राज्य साथ तो मधीय लोक सेवा प्रायोग को अपने राज्य में सम्बन्धी कार्यवाहियों की भर्ती का अधिकार दे दे पर ऐसा करने से पूर्व उसे या उन्हें राष्ट्रपति की स्वीकृति लेनी होगी।

लोक सेवा प्रायोग का गठन

(Composition of Public Service Commission)

(1) लोक सेवा प्रायोग के सदस्यों की नियुक्ति:—प्रत्यक्ष लोक सेवा प्रायोग का एक अध्यक्ष होता है तथा कुछ सदस्य होते हैं। मधीय लोक सेवा प्रायोग के सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है तथा राज्य लोक सेवा प्रायोग के सदस्यों की नियुक्ति राज्य के राज्यपाल द्वारा की जाती है। प्रायोग के विभिन्न सदस्य होते हैं, इस ध्येय को राष्ट्रपति तथा राज्य के राज्यपाल पर स्थापित किया गया है। वर्तमान में मधीय लोक सेवा प्रायोग में एक अध्यक्ष तथा पांच सदस्य हैं। इसी प्रकार राज्यों में भी एक अध्यक्ष तथा अन्य चार सदस्य हैं।

(2) सदस्यों की योग्यताएँ (Qualifications) —जैसा कि कहा जा चुका है कि योग्य, ईमानदार तथा कमठ व्यक्तियों का चुनाव करने के लिए लोक सेवा प्रायोग की स्थापना केन्द्र तथा राज्यों में की गई है। इस कार्य को सम्पादित करने के लिए यह आवश्यक माना गया है कि नाव सेवा प्रायोगों के सदस्य स्वयं बड़े योग्य तथा अनुभवी हों। इन सभी व्यवस्था की गई है कि प्रत्येक प्रायोग के कम से कम प्रायः सदस्य ऐसे हान चाहिए जो अपनी नियुक्ति के समय तक केन्द्रीय तथा राज्य की सेवा में 10 वर्ष तक उच्च पदा पर कार्य कर चुके हों।

(3) कार्य अवधि (Tenure) —लोक-सेवा प्रायोगों के सदस्यों का कार्यकाल छह वर्ष निर्दिष्ट किया गया है। परन्तु सदस्यों की अधिवर्तमान प्रायः सीमा मधीय लोक सेवा प्रायोग के लिए 65 वर्ष तक, राज्यों के नाव सेवा प्रायोग के लिए 70 वर्ष निर्दिष्ट की गई है। परन्तु इसके पूर्व भी कोई भी सदस्य त्याग-पत्र देकर कार्यमुक्त होना चाहे तो ही सकता है। कोई भी सदस्य एक से अधिक प्रायोगों के लिए मनोनीत नहीं किया जा सकता। इस अनिश्चित इग शान को भी स्वीकार कर लिया गया है कि वह व्यक्ति जो लोक सेवा प्रायोगों का अध्यक्ष या सदस्य रह चुका है वह उस प्रशासकीय पदों पर कार्य नहीं कर सकता जिनकी पूर्ति लोकसेवा प्रायोग के द्वारा की जाती है।

(4) वेतन तथा भत्ते (Pay and Allowances) —विधान में नाव सेवा प्रायोगों के अध्यक्ष तथा सदस्यों के वेतन तथा भत्ते का कोई उल्लेख नहीं किया गया है। इनके वेतन, भत्ते तथा नौकरी की शर्तों का निर्धारण कानून द्वारा किया जाता है। एक बार वेतन, भत्ता, कार्यशाला तथा सेवा की शर्तें निर्दिष्ट हो जाने पर सदस्यों के कार्यकाल में ऐसा परिवर्तन नहीं किया जायगा जिससे कि सदस्यों को कोई हानि हो। प्रायोगों के अध्यक्ष तथा सदस्यों को वेतन एवं भत्ता, मध्य क राज्यों की मन्त्रिण परिषद में चुनाया जायेगा। इसमें न समझ न विधान मण्डल कोई संशोधन करने का अधिकार रखता है।

(5) पदच्युति (Removal) - अपनी निर्दिष्ट अवधि के पूर्व लोक सेवा प्रायोगों के अध्यक्ष तथा सदस्यों को कुछ विशेष परिस्थितियों को छोड़कर पदच्युत नहीं किया जा सकता। पदच्युति राष्ट्रपति (President) के आदेश द्वारा की जाती है। राष्ट्रपति निम्नलिखित परिस्थितियों में उन्हें पदच्युत कर सकता है।

(i) किसी सदस्य का यदि सर्वाच्च न्यायालय कदाचार (Misbehaviour) रखते वाता सिद्ध कर दे तो राष्ट्रपति उसे पदच्युत करने का अधिकार रखता है।

(ii) दिवानिया होने की स्थिति में।

(iii) यदि वह अपने कार्य के अनिश्चित कार्य द्वारा कार्य संतुलित रूप में करता हो।

(iv) मानसिक अथवा शारीरिक क्षमता के कारण कार्य करने में असमर्थ हो।

(५) यदि किसी प्रायोग का सदस्य किसी ठेके से सम्बन्ध रखता है जिनमें उसे लाभ प्राप्त होता है, तो वह सदस्य भी सदस्यारी माना जायेगा और उसे भी सम्बन्ध से हटा दिया जायेगा ।

यहाँ इस बात का ध्यान रखना आवश्यक है कि राज्यों में राज्यपाल को लोक सेवा प्रायोग के अध्यक्ष तथा सदस्यों को नियुक्ति करने का अधिकार है परन्तु उनको हटाने का अधिकार उनके पास नहीं है । यह अधिकार तो राष्ट्रपति के पास है ।

लोक-सेवा प्रायोग के कार्य

(Functions of Public Service Commission)

लोक सेवा प्रायोगों का मुख्य कार्य कर्मचारियों की भर्ती करना है । इस भर्ती के लिए योग्य व्यक्तियों की व्यवस्था करने के लिए निम्न तथा मौखिक परीक्षा की व्यवस्था करना भी प्रायोगों का कार्य है । भारतीय मन्त्रिमण्डल सचिवालय एवं राष्ट्रीय लोक सेवा प्रायोगों के कार्य निम्नलिखित निम्नलिखित विषयों में हैं—

(1) प्रायोग भर्ती के तरीके, प्रस्तावित सेवाओं की संख्या पदों पर नियुक्ति के मामलों तथा पदोन्नति के मामलों पर सरकार को परामर्श देना ।

(2) सेवाओं में कर्मचारियों की भर्ती के नियम निम्न तथा मौखिक परीक्षाओं की व्यवस्था करना ।

(3) प्रस्तावित सेवाओं में सम्बन्धित अनुशासन सम्बन्धी मामलों पर सरकार को परामर्श देना ।

(4) प्रस्तावित पदाधिकारियों द्वारा कर्तव्य पालन करने सम्बन्ध में त्रुटि उत्पन्न होने पर या घायल हो जाने में उत्पन्न आर्थिक प्रभावों के कारण किये गये वेतन के तथ्यों पर सरकार को परामर्श देना ।

(5) सरकारी कर्मचारियों के हितों एवं अधिकारों की रक्षा सम्बन्धी मामलों पर विचार करना तथा इस सम्बन्ध में सरकार को उक्त विचारों को दूर करने का परामर्श देना ।

(6) अन्य कोई ऐसा मामला जो राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा विशेष रूप से उनको सौंपा जाये ।

(7) ये प्रायोग सरकारी सेवाओं के लिए ही नहीं अपितु अन्य स्थानीय प्रथम श्रेणी के सेवाओं के लिए भी, सहाय्य प्रथम विधान बना कर उनका पालन कर उन्हें अधिकार दें, तो उपर्युक्त कार्य कर सकते हैं ।

यहाँ यह बताया जाना आवश्यक है कि कुछ देशों में भी प्रायोगों हैं जिनमें सरकार प्रायोग के परामर्श के बिना भी नियुक्तियाँ कर सकती हैं । सिद्ध है कि वे लोगों के लिए सुरक्षित स्थान पर नियुक्तियाँ करने के सम्बन्ध में भी प्रायोग के परामर्श की आवश्यकता नहीं है ।

लोक सेवा आयोगों के कार्यों का अध्ययन करने में यह निष्कर्ष निकला है कि ये आयोग केवल सरकार की नियुक्तियों के नियम निष्कारित करते हैं। इनमें नियुक्ति के अधिकार निहित नहीं हैं। उच्च पदों पर नियुक्ति करने का अधिकार मुख्य कार्यपालिका के पास होता है। साधारणतया लोक सेवा आयोग के द्वारा प्रस्तुत अभ्यायियों की सूची में से ही नियुक्तियाँ की जाती हैं, परन्तु मुख्य कार्यपालिका यदि चाहे तो लोक सेवा आयोग की निष्कारित को टुट्टा सकता है। स० रा० अमेरिका में इस सम्बन्ध में यह व्यवस्था है कि आयोग एक पद के लिए तीन उम्मीदवारों का नाम कार्यपालिका को प्रस्तुत करता है और वह उनमें से एक को नियुक्त करता है।

लोक सेवा आयोग के प्रतिवेदन

(Reports of the Commission)

भारतीय सविधान में इस बात की व्यवस्था की गई है कि लोक सेवा आयोग अपने कार्य की वार्षिक रिपोर्ट राष्ट्रपति को प्रस्तुत करेगा। रिपोर्ट के मिलने पर, राष्ट्रपति ऐसे मामलों के बारे में यदि कोई हो, जिसमें कि आयोग का परामर्श स्वीकार नहीं किया कारणों को स्पष्ट करने वाले जापान के महित उस रिपोर्ट की प्रतिलिपि को समद के प्रत्येक सदस्य के सम्मुख प्रस्तुत करेगा। इसी प्रकार की व्यवस्था राज्यों में की गई है। इस प्रकार की व्यवस्था करने का मुख्य कारण यह है कि मुख्य कार्यपालिका अपनी शक्ति का दुरुपयोग नहीं कर सके। जिन देशों में समदात्मक शासन व्यवस्था अपनाई गई है। वहाँ मुख्य कार्यपालिका के लिए आयोग की सिफारिश को न मानना आगान मान नहीं है।

कुछ भी हो, यह समझ लेना चाहिए कि आयोग केवल एक मन्त्रणा निकाय है। इन सम्बन्ध में भारत के राज्य मन्त्री (Secretary of State for India) सर जेम्स होघर (Sir Samuel Hoare) ने सन् 1935 के भारत सरकार विधेयक के पास होते समय ब्रिटिश संसद् में यह बात कही—

“सयुक्त प्रयत्न समिति का यह निश्चित मत था और यहाँ तथा भारत में मेरे मन्त्रणाओं का भी यही निश्चित मत है कि लोक सेवा आयोग परामर्शदाता के रूप में ही अधिक प्रबन्धी प्रकार कार्य कर सकता है। अनुभव से यही पता चलता है कि यदि आयोग को परामर्शदाता के रूप में रखा जाये तभी उनका अधिक प्रभाव पटने की सम्भावना है, वजाय इसके कि उन्हें आदेशात्मक शक्तियाँ दी जायें। अतः यह है कि उन्हें आदेशात्मक दे दें तब हम एक प्राप्त में दो सरकारें तथा केन्द्र में दो सरकारें स्थापित कर देंगे और फिर इस प्रकार की कार्यविधि के विरोध में बहुत कुछ कहा जा सकता है। अनेक शक्तिशाली में अधिक प्रबन्धी बात यह है कि वे परामर्शदाता हों।”

आयोग की स्वतन्त्रता

(Independence of the Commission)

जिन प्रकार यह कहा जाता है कि किसी देश की न्यायपालिका को स्वतन्त्र रखा जाना चाहिए, जिससे नागरिकों के अधिकारों की सुरक्षा अधिक से अधिक रह

सके। उसी प्रकार यह भी कहा जाता है कि लोक सेवा आयोगों को भी स्वतन्त्र रखा जाना चाहिए जिससे कि वे योग्य व्यक्तियों का चुनाव करने में सफल हो सकें। सुकुमार वसु महोदय ने इस सम्बन्ध में अपना मत प्रकट करते हुए कहा कि— "आयोग को इस योग्य शक्त देकर देना चाहिए जिससे वे अपने निर्धारित वर्गों की निष्पक्षता, अन्यायिता तथा बिना भय या पक्षपात के, स्वतन्त्रतापूर्वक पूरा कर सकें।"

यही कारण है कि आयोगों का निर्माण अधिनियमों के द्वारा किया गया है। इस बात की भी व्यवस्था की गई है जिससे कि वे सभी प्रकार के अनुचित प्रभावों से दूर रहें जा सकें। ब्रिटेन में लोक सेवा आयोग के सदस्यों को जिन्हें आयुक्त कहा जाता है अपने कामों को करने में पूर्ण स्वतन्त्रता रहती है। ब्रिटेन में लोक सेवा आयोग की स्वतन्त्रता के बारे में लिखते हुए ए० पी० क्लिन्डर महोदय ने कहा है कि— "अत्यंत स्थिति में आयुक्तों की स्वतन्त्रता की स्थिति का सामाजिक आधार यह है कि राजनीतिक दलों में यह भ्रम तथा अनिश्चितता का समझौता है, जिसको मजदूरी तथा जनता का सख्त मत भी प्राप्त है कि आयुक्त अपने कामों को पूर्ण तथा स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष नीति में सम्पन्न करें।"

इंग्लैंड में लोक सेवा आयोग के द्वारा दिये गये नियुक्तियों के सम्बन्ध में परामर्श का अनुपालन किया जाता है। इंग्लैंड में आयुक्तों ने अपने प्रथम प्रतिवेदन (1856) में कहा कि, "यहाँ तक हमारे अधीन व्यक्तित्व मामलों की परीक्षाओं का प्रश्न है, किसी भी प्रकार का बाह्य हस्तक्षेप नहीं हुआ है और प्रायः सरकार (महाराजों की) द्वारा हमारे कामों के न्यायिक स्वभाव को पूर्ण मान्यता दी गई है।" अतः यह कहा जा सकता है कि आयोग पर यही दिशा प्रकाश का अनुचित प्रभाव नहीं डाला जाता है।

भारत में भी लोक सेवा आयोग को पूर्ण स्वतन्त्र बनाने रखने का प्रयत्न किया गया है। यहाँ तक हमारे यहाँ ऐसे अधिनियमों का विकास नहीं हो पाया है जिससे यह प्राप्ता की जाये कि आयोगों पर कोई भी राजनीतिक दल प्रभाव नहीं डालेगा तथा उन्हें द्वारा दिये गये परामर्शों का अनुपालन किया जायेगा। भारत में लोक सेवा आयोगों की स्थापना के पदचातु के अनुभव में हम यह कह सकते हैं कि उन पर मन्त्रियों तथा मन्त्रालयों के उच्च पदाधिकारियों का प्रभाव पड़ता रहता है। यहाँ तक कहा जाता है कि सरकार लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति करने समय ऐसे व्यक्तियों के नाम मुख्य कार्यपालिका के पास प्रस्तुत करती है जिन पर उनका प्रभाव पड़ सके। इसका लोक प्रशासन पर भयंकर प्रभाव पड़ता है क्योंकि उसमें अधोगत व्यक्तियों को चुने जा सकता है। भारत के कुछ राज्यों में एक और प्रवृत्ति पाई जाती है वह यह है कि यहाँ कुछ पदों का लोक सेवा आयोग के अधिकार क्षेत्र से बाहर रखे जाने का प्रयत्न किया गया है। इनके अतिरिक्त अनेक बार लोक सेवा आयोग के द्वारा नियुक्तियों के मामले में आयोग की सलाह को स्वीकार नहीं किया

गया है। यह एक दृढोद्यमपूर्ण बात है। यदि वही प्रवृत्ति बढ़ती गई तो प्रशासन में कई दोष उत्पन्न हो जायेंगे।

संघीय लोक सेवा आयोग का सचिवालय
(Secretariat of U P S C)

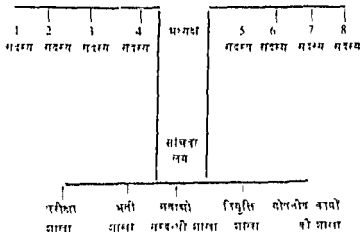
लोक सेवा आयोगों के कार्यों का संचालित करना के लिए सचिवालयों की आवश्यकता पड़ी है। पाकिस्तान आयोग के सचिवालय में एक सचिव, 6 उपसचिव, 15 छोटे उप-सचिव तथा 40 विभाग सभिकारी होते हैं। इनके प्रतिस्विक कनिष्ठ सचिव, उच्चसचिव तथा सतुर्भुं श्रेणी कर्मचारी होते हैं। इन कर्मचारियों के द्वारा ही लोक सेवा आयोग अपने उत्तरदायित्व को पूरा करती है। आयोग का मोधा प्रशासन शुद्ध मन्त्रालय के साथ होता है। काम की सुगमता की दृष्टि से लोक सेवा आयोगों में कई शाखाएँ होती हैं जिनमें मुख्य निम्नलिखित हैं

- (1) परीक्षा शाखा
- (2) भर्ती शाखा,
- (3) सहाय्य सचिवशाखा
- (4) नियुक्ति शाखा, तथा
- (5) शैक्षणिक कार्यों सम्बन्धी शाखा।

आयोग के संरक्षण को सम्भन्धे के लिए 111 बार 11 शाखाएँ का विद्युत् उपयोगी

रोग

लोक सेवा आयोग



प्रमाणन (Certification)

पाकिस्तान लोक सेवा आयोग परीक्षा के बाद सहाय्य परीक्षाओं का ही एक सन्दर्भ लेना (Merit List) नियुक्ति सचिवालयों के पास भेजा गया है, वहीं से रिक्त

स्थानों की पूर्ति की भाँव प्रणाली होती है। नियुक्ति अधिकारी उसी क्रम (Order) के अनुसार नियुक्तियाँ प्रदान करता है। सरकार के लिए यह आवश्यक नहीं कि वह उसी क्रम के आधार पर नियुक्तियाँ दे जिस क्रम में योग्यता के आधार पर प्रायोग ने मकान उम्मीदवारों के नाम प्रस्तुत किए हैं। लेकिन प्रजातान्त्रिक देशों में सरकार को इस प्रकार के कार्यों की तीव्र ध्यानाकर्षणा हो सकती है और सरकार पर दबाव बनाने का आरोप लगाया जा सकता है। समय में जब प्रायोग का प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाता है उस समय विपक्षी दल (Opposition Party) सरकार को घाटे-हाथो लेता है जिसमें उसकी भाँव कम हो सकती है। इन सोक-मेवा प्रायोग द्वारा प्रस्तुत अनु-क्रमित सूची में परिवर्तन करने का माध्यम साधारणतया सरकार या नियुक्ति अधिकारी के द्वारा नहीं किया जाता है। सं.रा.० अमेरिका में प्रायोग द्वारा नियुक्ति अधिकारी के पास एक पद के लिए तीन उम्मीदवारों के नाम भेजे जाते हैं। नियुक्ति अधिकारी इन तीन नामों में से एक को नियुक्ति प्रदान करता है। परन्तु किसी भी आधार पर इस व्यवस्था को उचित नहीं माना जा सकता क्योंकि नियुक्ति अधिकारी अपनी मनमानी कर सकता है या नियुक्ति करने समय नियुक्ति अधिकारी पर बाहरी या राजनीतिक प्रभाव पड़ सकता है। इस प्रकार योग्य व्यक्ति नियुक्ति में चुनित रखा जा सकता है। आज सं. रा.० अमेरिका में इस प्रथा का तीव्र विरोध किया जाता है। इस प्रकार प्रमाणन का अर्थ मकान प्रत्याक्षी के नाम नियुक्ति के लिए नियुक्ति अधिकारी के पास प्रस्तुत करना है।

नियुक्ति एवं परीक्षा (Appointment and Probation)—

जब प्रमाणिकरण की कार्यवाही पूरी हो जाती है तब नियुक्ति अधिकारी प्रायोग की प्रमसूची के आधार पर मकान परीक्षार्थियों को नियुक्ति पत्र देता है। नियुक्ति पत्र प्राप्त होने पर वह व्यक्ति निर्दिष्ट स्थान पर पद का भार (Duty charge) को ग्रहण कर कार्य प्रारम्भ कर देता है। इस प्रकार सोक मेवा में नियुक्ति हो जाती है। नियुक्ति के बाद परीक्षा काल प्रारम्भ होता है जो नियुक्ति किया का प्रथम चरण होता है। परीक्षा काल की समाप्ति होने पर स्थान नियुक्ति प्राप्त हो जाती है। परीक्षा काल में नव-नियुक्त कर्मचारी के कार्य, क्षमता, जगन, ईमान-दारी आदि की पूरी जाँच विभागाध्यक्ष या जिन अधिकारी के नीचे उसका कार्य करने का आदेश दिया गया, द्वारा की जाती है। यदि उसका कार्य सन्तोषजनक होता है तो उसे सेवा में स्वीकार किया जाता है। यह परीक्षा काल साधारणतया एक वर्ष से दो वर्ष होता है। जिन कर्मचारियों का कार्य परीक्षा काल में सन्तोषजनक नहीं होता है उनके परीक्षा काल को कुछ समय के लिए बढ़ाया जा सकता है और कभी कभी उस सेवा में मुक्त भी कर दिया जाता है।

इस पद्धति को अपनाते जाने का कारण इस विचार में निहित है कि नियुक्ति अधिकारी ने कर्मचारियों को नियुक्त करने में चाहे कितनी गहनता व सावधानी बरती हो, अथवा अपनी बुद्धि तथा धियेक द्वारा व्यक्तिगत भ्रम का प्रयोग क्यों न किया

हो, उसके घुटि की सम्भावना हो सकती है, जिसे प्रयोग्य या कम बुद्धि व्यक्ति नियुक्त हो सकता है। परीक्षा काल में पदाधिकारियों की आवश्यकताओं का पता लगाया जा सकता है। यह भी सम्भव है कि एक नवनि्युक्त कर्मचारी में वे सब सैद्धान्तिक गुण मौजूद हो जो एक उम्मीदवार (Candidate) में होने चाहिए, लेकिन उसमें व्यावहारिक गुणों का अभाव हो। अतः परीक्षा काल में कर्मचारी की व्यावहारिक योग्यता का पता लगाया जा सकता है।

आज सभी देशों में परीक्षा पद्धति को अपनाया गया है। विलोबी (Willoughby) भी परीक्षा काल के समर्थक हैं।

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. भारत में लोक सेवा आयोग के संगठन तथा कार्यों की आलोचनात्मक व्याख्या कीजिए। क्या आपकी राय में आयोग को जो अधिकार दिये गये हैं वे ठीक हैं? यदि नहीं, तो आयोग को आपकी राय में कौन से अधिकार और दिये जाने चाहिए?

Examine critically the composition and working of the Public Service Commission in India. Do you feel that the powers of the Commission are sufficient? If not, what other powers should be given to them?

2. लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति कैसे होती है तथा उनको पद से हटाने के तरीके का वर्णन कीजिए। आयोगों को स्वतन्त्र बनाने के लिए आप क्या सुझाव देंगे?

How the members of the Public Service Commission are appointed and removed. What suggestions can you give to make the Commission more independent?



14

वित्तीय प्रशासन

(FINANCIAL ADMINISTRATION)

वित्त का महत्व (Importance of Finance):—जिम प्रकार ध्वनि विना धन के अपना जीवन निर्वाह नहीं कर सकता उसी प्रकार लोक-प्रशासन का अस्तित्व भी बिना धन के असम्भव है। साम्राज्य में लोक-प्रशासन अतिक्रान्त लोक विना का उपयोग और प्रयत्न ही है। जैसे कि लॉयड जॉर्ज (Loeyd George) ने एक बार कहा था कि 'जिमको शासन करते हैं वह शासन में वित्त है। सरकार का प्रत्येक कार्य धन पर अवलम्बित होता है। धन का अभाव में सरकार जन-कल्याण के कार्य नहीं कर सकेगी। प्रत्येक योजना के लिए धन चाहिए। सरकार का प्रत्येक कार्य योजना और नीति का निर्माण नहीं करता लेकिन वित्त या धन का अभाव में ये सम्पन्न हो जाते हैं। इस प्रकार वित्तीय प्रशासन मार्थेजनिज प्रशासन का एक महत्वपूर्ण अंग है। डॉ० व्हाइट (J. D. White) का कथन है कि प्रशासन के प्रत्येक कार्य का विधीय पट्टे रहना है। या तो उसके फलस्वरूप प्रशासन को प्राप्त होना है या कुछ न कुछ व्यय करना पड़ता है। बिना धन के प्रशासन का कोई कार्य नहीं हो सकता। वित्तीय मामलों को दृष्टि में रखकर सामान्य प्रशासन व्यवस्था का ढांचा तैयार किया जाता है और प्रशासन का प्रत्येक भाग इसी सीमा तक अपना कार्य क्षेत्र विस्तार कर सकता है, जहाँ तक वह उसके लिए वित्तीय साधन उपलब्ध कर पाता है। धन: वित्त लोक-प्रशासन का जीवनधार है। यह लोक-प्रशासन की नींव की पत्थार है, जो उसे सम्भार के पार ले जाती है। जिम प्रकार शक्ति-शक्ति (Motive Power) के बिना जहाज एक कदम भी आगे नहीं बढ़ सकता ठीक उसी प्रकार लोक-प्रशासन की जड़ें वित्त की शक्ति के बिना एक कदम भी आगे नहीं बढ़ सकता।

प्राचीन तथा मध्य युग में भी राज्य का शासन, राज्य कार्य के लिए धन की आवश्यकता समझ करता था। उन युगों में राजा स्वयं का निःस्वयं भाग सम्भारने में पट्टेका था। राज्य के व्यापारियों और व्यवसायियों को भी निधिचा रूप में नामा की दर (Tax) प्रदान करना पड़ता था। दण्ड-मुक्त भी राज्य रोग का पर उपभोग जाता था। शासन इस धन को राज्य कार्य एवं अपने हित में व्यय करता

था। प्रथा एव परम्परा के अनुसार उस समय शासक को राज्य कोष का एक मात्र अधिकारी समझा जाता था। वह जिस प्रकार चाहता कर-भ्रष्ट कर सकता था और अपनी इच्छानुसार उसे व्यय भी कर सकता था। बहुत कम ऐसे शासक हुए हैं जिन्होंने राज-कोष की पूँजी को सदैव जनता का धन समझा और उसे प्रजा के हित में प्रयोग किया। इसके विपरीत ऐसे शासकों की संख्या अधिक रही है जिन्होंने इस धन का उपयोग निजी सुख और स्वार्थ के लिए किया।

लेकिन आधुनिक युग में लोक-कल्याणकारी राज्य (Welfare state) की भावना के उदय के साथ राज्य का यह उत्तरदायित्व और कर्तव्य हो गया है कि वह जनता जनार्दन के राजनैतिक सामाजिक, आर्थिक और सभी क्षेत्रों में विकास करे। अब राज्य का कार्य केवल उसकी बाहरी आक्रमण से रक्षा और आन्तरिक व्यवस्था करना ही नहीं है अपितु व्यक्ति का बहुमुखी विकास करना है। आज प्रशासन को बेकारी, दरिद्रता तथा अनिश्चिता आदि को दूर करना तथा जनता की सामाजिक एवं आर्थिक उन्नति करने के लिए योजना का निर्माण करना तथा उसके लिए साधन उपलब्ध कराना है। जिन देशों में समाजवादी शासन-व्यवस्था की स्थापना हुई है, वहाँ यस्तुओं के उत्पादन एवं वितरण का पूरा उत्तरदायित्व शासन पर ही होता है। इन विभिन्न प्रकार के कार्यों के सम्भारन के लिए लोक-प्रशासन को अपने साधनों की उचित व्यवस्था करनी पड़ती है तथा मजबूत आय को विभिन्न कार्यों में, उनके महत्त्व के अनुपात में वितरण करना पड़ता है।

उपर्युक्त विवरण से लोक-प्रशासन में वित्त या धन के महत्त्व का अनुमान सहज में ही लगाया जा सकता है। जैसा कि कहा जा चुका है, कोई भी प्रशासकीय क्रिया वित्त के अभाव में सम्पादित नहीं की जा सकती। अच्छी से अच्छी प्रशासकीय नीतियाँ तथा योजनाएँ अपने-आप में कोई महत्त्व नहीं रखती हैं जब तक कि उन्हें कार्यान्वित करने के लिए आवश्यक धन उपलब्ध नहीं है। वास्तव में वित्त सरकार के जीवन-रक्त (Life-blood) के समान होता है। वह प्रशासकीय मशीनरी के लिए ईंधन (Fuel) के समान है, क्योंकि जिस प्रकार ईंधन के बिना कोई भी मशीन अपना कार्य नहीं कर सकती उसी प्रकार धन के बिना सरकार को कोई भी क्रिया सम्पन्न नहीं हो सकती है। डॉ० व्हाइट (White) का कथन इस दृष्टि से सर्वथा उचित है कि 'वित्त की व्यवस्था करना लोक-प्रशासन के लिए प्रथम महत्त्वपूर्ण उत्तरदायित्व है। ("The management of finance is one of the first inescapable responsibilities of the administrators")'। विद्वान लेक्क डिमोक (Dimock) ने द्रम सम्बन्ध में लिखा है कि "संगठन और लोक-सेवकों की भाँति प्रशासन में वित्त इस प्रकार सार्वलौकिक रूप में व्याप्त हो गया है जिस प्रकार वातावरण में ऑक्सीजन वायु।" (Like organisation and personnel, finance is as universally involved in administration as oxygen in the atmosphere.)

धन में कहा जा सकता है कि कोई भी सरकार धन के अभाव में बिना कार्य को सम्पन्न नहीं कर सकती। वास्तव में वित्त और प्रशासन को पृथक् नहीं किया जा सकता। प्रशासन और वित्त नरौर और उमको छाया की भाँति अभिन्न है। यही कारण है कि सं० रा० अमेरिका में हुवर आयोग (Hoover Commission) द्वारा वित्तीय प्रशासन को सरकार का हृदय बताया गया है। हुवर आयोग के शब्दों में "वित्तीय प्रशासन, ऐसी व्यवस्था तथा रीतियों का निर्माण करता है जिनके द्वारा लोक-सेवाओं के संचालन के लिए धन प्राप्त किया जाता है, खर्च किया जाता है तथा उसका लेखा रखा जाता है, सामुहिक सरकार के लिए हृदय के समान है।" ("Financial administration, involving the machinery and methods by which funds for the support of public services are raised, spent and accounted for, is at the very core of modern government.")

वित्तीय प्रशासन का अर्थ

(Meaning of Financial Administration)

वित्तीय प्रशासन शब्द का प्रयोग सामान्यतया व्यापक अर्थ में किया जाता है। इसमें वे सब प्रक्रियाएँ सम्मिलित की जाती हैं जो प्रायः निम्न कार्यों को सम्पन्न करने में उत्पन्न होती हैं—सरकारी धन के सङ्ग्रह, बजट निर्माण, विनियोजन (Appropriations) तथा व्यय करने में, आय तथा व्यय और प्राप्तियों (Receipts) एवं भवितरणों (Disbursements) का लेखा परीक्षण करने में, वृत्ति-सम्पत्तियों (Assets) एवं भारों (Liabilities) और सरकार के वित्तीय मौद्रिकों का हिसाब-किताब रखने में और आयदणियों व खर्चों, प्राप्तियों व भवितरणों तथा निधियों (Funds) एवं विनियोजन की दशा के सम्बन्ध में प्रतिवेदन देना (Reporting) में। ("The term 'financial administration' is used in a broad sense to include all the processes involved in collecting, budgeting, appropriating and expending public moneys; in auditing incomes and expenditures and receipts and disbursements; in accounting for assets and liabilities and for the financial transactions of the government; and in reporting upon income and expenditures, receipts and disbursements and the condition of funds and appropriations.") डॉ. ह्यूइट (White) के मतानुसार, "वित्तीय प्रशासन के मुख्य अंगों में इस प्रकार के कार्य आते हैं—बजट निर्माण तथा उसके पश्चात् बजट सम्बन्धी औपचारिक विनियोजन कानून, खर्च पर कार्यवाहियों का निरीक्षण (अर्थात् बजट की विमान्यति), लेखों पर निवेक्षण तथा रिपोर्ट पढ़ति, राजकोष प्रबंध एवं धागदनी का सङ्ग्रह और लेखा परीक्षण।" [Fiscal management includes as its principal subdivisions—budget making followed by formal act of

appropriations, executive Supervision of expenditures (budget execution), the control of the accounting and reporting system, treasury management and revenue collection and audit.') वित्तीय प्रशासन सम्बन्धी इसी परिभाषा को विस्तार से समझते हुए विद्वान लेखक विलोबी (Willoughby) ने अपना यह मत प्रकट किया है कि सरकार की अन्य अनेक समस्याओं की भाँति हमें वित्तीय प्रशासन पर भी दो पहलुओं से विचार करना चाहिए—राजनैतिक (Political), और तकनीकी (Technical) । राजनैतिक दृष्टि से वित्तीय प्रशासन के अन्तर्गत चार प्रकार की बातें आती हैं—योजना निर्माण करना (Planning), वित्तीय नीति को निर्धारित करना (Determining), नीति के अनुसार योजना को कार्यान्वित करना, (Executing), और वित्तीय अभिकर्ताओं पर नियन्त्रण रखना (Controlling) । उनके अनुसार तकनीकी दृष्टि से वित्तीय प्रशासन में हम व्यावहारिक रूप में इस समस्या पर विचार करते हैं कि वित्तीय योजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए किस प्रकार के संगठन, ढाँचा आदि का प्रयोग किया जाये ताकि ये योजनाएँ कुशलतापूर्वक सम्पादित की जा सकें ।

किफनर, डिमॉक आदि विद्वानों के मतानुसार वित्तीय प्रशासन (Financial Administration) एक गतिशील प्रक्रिया (Dynamic process) है जिसमें निम्न सक्रियाओं (Operations) को एक सतत शृंखला (Continuous chain) का निर्माण होता है :

- (1) आय तथा व्यय की आवश्यकताओं का अनुमान लगाना अर्थात् 'बजट निर्माण' (Preparation of the Budget) ।
- (2) इन अनुमानों के लिए जनता के प्रतिनिधियों की अनुमति प्राप्त करना अर्थात् 'बजट पर व्यवस्थापिका की अनुमति' (Legislative approval of the Budget) ।
- (3) आय तथा व्यय की क्रियाओं को कार्यान्वित करना (Execution of the Budget) ।
- (4) वित्तीय व्यवस्थाओं का राजकोषीय प्रबन्ध (Treasury management of the Finances) ।
- (5) इन क्रियाओं का व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायित्व (Legislative accountability) अर्थात् समुचित रूप में हिसाब-किताब रचना तथा उनका लेखा परीक्षण करवाना ।

सर ए० डब्ल्यू० हार्टे (Sir A W Hart) का सुभाव है कि उक्त पाँचों के प्रतिरिक्त एक छठा उप विभाग आंगिक पाठ-छाँट के लिए होना चाहिए जो यह देखे और सुभाव दे सके कि कहीं कमी की जा सकती है । इसकी भारम्भार आवश्यकता पत्ती है, परन्तु इस उप विभाग को स्थाई बना देना हितकर होगा ।

उपर्युक्त विवरण के आधार पर गणित रूप से यह कहा जा सकता है कि वित्तीय प्रशासन के घन्तमंग के समस्त त्रियाणें प्राणी हैं। जिनका उद्देश्य सरकार के कार्यों के लिए आवश्यक धन को जुटाना है तथा यह देगना है कि उस धन का समुचित धार हो रहा है। प्रजातान्त्रिक व्यवस्था में व्यवस्थापिका (Legislature) के द्वारा ही कर लगाये जाते हैं तथा व्यवस्थापिका ही व्यय के लिए अनुमति प्रदान करती है। वित्तीय प्रशासन का यह कार्य है कि वह यह ध्यान रखे कि व्यवस्थापिका द्वारा जनता पर प्रायश्चित्त से अधिक कर न लगाये जाये तथा व्यवस्थापिका द्वारा व्यय के लिए स्वीकृत धन का प्रयोग ही मितव्ययिता एवं कुशलता के साथ किया जाये। अतः इसी आधार पर यह कहा जाता है कि जो सरकार वित्तीय प्रशासन की एक सम्बोधनक ध्यतय्या का निर्माण कर लेती है वह अपने कार्यों का प्रत्यक्ष कुशलता के साथ करने की दिशा में पानी छोड़े घट जाती है। इससे विपरीत जो सरकार ऐसा करने में असमर्थ होती है वह अपने कार्यों को मितव्ययिता और सक्रियता में गरी कर सकती है।

वित्तीय प्रशासन के अभिकरण

(The Agencies of Financial Administration)

वित्तीय प्रशासन की उपर्युक्त मन्त्रियाणा (Operations) को लागू करने के लिए कई अभिकरण होते हैं जिनमें मुख्य हैं—

- (1) विधानमण्डल या व्यवस्थापिका मन्त्रा (The Legislature)
- (2) कार्यपालिका विभाग (Executive Department)
- (3) वित्त विभाग या खजाना (Treasury)
- (4) लेखा परीक्षण विभाग (Audit Department)

वित्तीय प्रशासन का संचालन तथा नियन्त्रण इन्हीं अभिकरणों के द्वारा किया जाता है। नीचे हम इन अभिकरणों का गणित वर्णन प्रस्तुत करेंगे।

(1) विधानमण्डल या व्यवस्थापिका (Legislature) :

प्रजातन्त्र में व्यवस्थापिका वित्तीय प्रशासन पर पूर्ण नियन्त्रण रखती है। व्यवस्थापिका ही धन को प्राप्त करने तथा उसे खर्च करने की अनुमति देती है। व्यवस्थापिका को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वह नये कर लगा सकती है, पुराने करों को समाप्त कर सकती है, उनमें कमी या वृद्धि कर सकती है। यही धन को खर्च करने की स्वीकृति देने वाली यन्त्रिम मन्त्रा होती है। प्रजातन्त्र में व्यवस्थापिका की अनुमति के बिना सरकार न तो धन संग्रह कर सकती है और न ही धन का व्यय। एक लोकप्रिय सरकार में न केवल प्रायिक भीति यन्त्रिम धामन की सब नीतियों को निर्धारित करने का कार्य व्यवस्थापिका मन्त्रा का ही होता है। व्यवस्थापिका के इस महत्वपूर्ण परिवार का यह सिद्धान्त है कि 'बिना प्रतिनिधित्व के कर' (No taxation without representation) नहीं लगाया जा सकता। व्यवस्थापिका के कार्यों में जनता द्वारा निर्धारित व्यक्ति ही भाग लेते हैं। जनता का प्रतिनिधित्व

करने के कारण भारत की नीति निर्धारण का कार्य मन्त्रिपरिषद् द्वारा व्यवहारिकता से होता जाता है। अधिकांश मन्त्रिपरिषद् में दम वान का उपबन्ध (Provision) होता है कि व्यवस्थापिका के निम्न सदन (Lower House) में ही धन सम्बन्धी विधेयक तैयार किए जाएँ क्योंकि निम्न सदन ही जनता का प्रतिनिधित्व करता है। कभी-कभी मन्त्रिपरिषद् द्वारा अन्तर्धानिक प्रथाओं द्वारा (Constitutional Convention) अथवा मन्दीय अधिनियम द्वारा उच्च सदन (Upper House) को धन सम्बन्धी विधेयक पर केवल अनुमति देने का अधिकार दिया जाता है। यह उन विधेयकों को किसी प्रकार प्रस्तावित नहीं कर सकते।

ब्रिटिश समय तथा भारतीय समय की विनीय कार्यवाहियाँ एक दूसरे में बहुत कुछ समान हैं, क्योंकि स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद भारत में इंग्लैंड की प्रति मन्दीय प्रथाओं को अपनाया गया है। उम गम्बल्य मे सर थॉमस एर्सकिन मे (Sir Thomas Erskine May) ने लिखा है कि "महात्त को नो अन्न उन्नरदायी मन्त्रियों की परामर्श में कार्य करता है और राष्ट्रपति का प्रधान हाता है, दस की पूर्ण प्राय-व्यय तथा लोक सेवा के लिए नियत जान वाले मन्त्रियों के प्रत्येक उन्नरदायित्व मौप दिया जाता है। महात्त धन की मौप करता है, लोकसभा (House of Commons) उमकी स्वीकृति देती है और लॉर्डसभा (House of Lords) उम स्वीकृति पर अपनी महमति देती है।"

इसी प्रकार भारत में भी यह स्थिति है। भारतीय मन्त्रिपरिषद् के अनुच्छेद 112 के अन्तर्गत राष्ट्रपति लोकसभा (Lok Sabha) में विनीय वर्ष के लिए भारत सरकार के व्यय तथा अनुमानित आय का एक विवरण प्रस्तुत करता है। इसे 'वार्षिक विनीय विवरण' कहते हैं। इसमें भारत की मन्त्रि परिषद् पर व्यय भार वाली धन-सहायियों तथा अन्य व्यय के हेतु आवश्यक बातसियों का उल्लेख होता है। मन्त्रि परिषद् पर व्यय भार मनदान से पूरे होते हैं किन्तु अप व्ययों पर मनदान होता है। मनदान वाच अनुमाना (Estimates) को लोकसभा में प्रस्तुत किया जाता है। लोकसभा का अनुदान की अनुमति और उच्च प्रतीकार या कम करने का अधिकार है। परन्तु मन्दीय व्यवस्था में सरकार उसी गणनीय दन की बनती है जिसका लोकसभा में वसूल होता है। अन्त वसूलन व प्रापण पर व मन्त्री अनुदानों की स्वीकृति प्राण हा जाती है। लोकसभा में अनुदानों की अनुमति प्राण हो जाने पर उसे राज्यसभा (Council of states) द्वारा द्वितीय सदन के सम्मुख उन माँगों के श्वोर को रखा जाता है। राज्यसभा को विनीय धन में वाह महत्त्वपूर्ण अधिहार प्राण नहीं है। राज्य सभा द्वारा पारित धन विधेयक (Money Bill) को अधिक से अधिक 14 दिन तक रोक सकती है। राज्य सभा 14 दिन के भीतर किसी धन विधेयक को अपनी सिफारिशों के मात लोकसभा को लौटा सकती है। लोकसभा को यह अधिकार प्राण है कि वह उन सिफारिशों को स्वीकार करे या न करे। यदि लोकसभा उन सिफारिशों को स्वीकार नहीं करती है तो वह विधेयक उन सिफारिशों

के बिना संसद द्वारा पाग सम्भवा जायेगा। यदि राज्य सभा धन विधेयक पाने की तिथि में 14 दिन के अन्दर उम वापिस नहीं करती तो उम अधि के समाप्त होन पर स्वयमय विधेयक पारित सम्भवा जायेगा और राष्ट्रपति के पाग उमके हुलाशर के लिए भेज दिया जायेगा। यहाँ यह धता देना आवश्यक है कि अनुदानो तथा प्रस्तावो के सम्बन्ध में सभी माते कार्यपालिका प्रस्तुत करती है और उनकी स्वीकृति संसद के द्वारा की जाती है। व्यवस्थापिका कार्यपालिका के नेतृत्व में कार्य करती है। अनुदानो (Grants) की सभी माते और हर लगान के सभी प्रस्ताव कार्यपालिका की ओर से रचे जाते हैं और व्यवस्थापिका इन प्रस्तावों एवं मांगों पर अपनी स्वीकृति प्रदान करती है।

अध्यात्मक व्यवस्था (Presidential system) में व्यवस्थापिका का अधिकार हमारे कुछ विस्तृत होता है। यह ठीक है कि सं० रा० अमेरिका में भी बजट का निर्माण कार्यपालिका के नियन्त्रण में होता है तथा उमी की ओर से उसे प्रस्तुत किया जाता है। यही व्यवस्थापिका को वह अधिकार प्राप्त है कि वह बजट के किसी प्रस्ताव का स्थानांतरण या अस्वीकार कर दे अथवा उनमें कमी या वृद्धि कर सकती है। यहाँ यह धता देना आवश्यक है कि संयुक्त राज्य अमेरिका में धन विधेयको तथा धन विधेयको पर सीनेट (द्वितीय सदन—Upper House) को प्रतिनिधि सदन (निम्न सदन) की अधिकाधिक अधिकार प्रदान किये गये हैं। यद्यपि सविधान में इस का उल्लेख किया गया है कि धन विधेयक प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) में ही प्रस्तुत किया जा सकेगा तथापि सीनेट (Senate) को धन विधेयको पर विस्तृत अधिकार सविधान द्वारा दिये गये हैं। प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित किसी भी धन विधेयक पर सीनेट को सम्मोचन करने का अधिकार प्राप्त है। यह उम विधेयक के शीर्षक व धनिक सम्पूर्ण विधेयक में परिवर्तन कर सकती है। सीनेट द्वारा वापिस किया गया धन विधेयक जिना सीनेट की राय के पारित नहीं किया जा सकता। सं० रा० अमेरिका को छोड़कर अन्य देशों में निम्न सदन को ही राजकोष पर नियन्त्रण रखने का अधिकार प्राप्त होता है।

कार्यपालिका (Executive)

विनीय प्रशासन तथा नियन्त्रण में सम्बन्धित सरकार का दूसरा मुख्य अंग सार्वजनिक कार्यपालिका है। प्रजातन्त्रीय व्यवस्था में कार्यपालिका का अर्थ धन्य महत्व है, विशेषकर वित्तीय प्रशासन में इसका अर्थ धन्य अर्थ (Policy of Expenditure) का निर्धारण होता है। सरकारी व्ययों और कार्यपालिका के वेतन, पेंशन तथा भविष्य निधि (Provident Fund) आदि में सम्बन्धित सभी प्रदनों का निपटारा भी कार्यपालिका के द्वारा ही किया जाता है। कार्यपालिका की संग्रहण में ही राजकोष के सम्बन्ध धन का संग्रह (Collection) तथा वितरण (Distribution) किया जाता है। सरासरी व नीर पर धता जा सकता है कि वित्त

से सम्बन्धित नीति निर्माण के प्रत्येक कार्य को सम्पन्न करने का उत्तरदायित्व एक प्रकार से कार्यपालिका ही है।

राजकोष या वित्त विभाग (The Treasury or Finance Department).—

मुख्य कार्यपालिका (Chief Executive) की ओर से राजकोष अथवा वित्त विभाग राज्य के सम्पूर्ण वित्तीय प्रशासन के लिए उत्तरदायी होता है। यह विभाग देश की वित्तीय व्यवस्थाओं से सम्बन्धित धनक प्रकार के कार्य सम्पन्न करता है। यह धन के व्यय पर नियन्त्रण लगाता है। यह सरकार के विभिन्न धन व्यय करने वाले विभागों पर नियन्त्रण रखता है और उनमें परस्पर सम्बन्ध स्थापित करता है। बजट का निर्माण इसी विभाग द्वारा किया जाता है। यही विभाग करों (Taxes) के संग्रह के लिए उत्तरदायी होता है। यही कारण है कि वित्तीय प्रशासन का सम्पूर्ण ताना-बाना इसी विभाग द्वारा किया जाता है। यही कारण है कि प्रशासन के सम्स्त विभागों में यही विभाग सर्वाधिक महत्त्व का माना जाता है। वित्त मन्त्रालय सरकार के व्यय का नियन्त्रण व पर्यवेक्षण करता है। विचारियों की मुक्ति की दृष्टि में वित्त विभाग के प्रभुग कार्यों का गिरण नीचे प्रस्तुत किया जा रहा है—

- (1) वित्त विभाग देश के वित्तीय प्रशासन के लिए उत्तरदायी होता है।
- (2) इस विभाग से द्वारा वित्तीय व्यवस्थाओं से सम्बन्धित कार्यों को सम्पन्न किया जाता है।
- (3) वित्त विभाग धन के प्रत्येक व्यय पर धन नियन्त्रण रखता है।
- (4) वित्त विभाग विभिन्न विभागों में बीच सम्बन्ध स्थापित करता है।
- (5) वित्त विभाग द्वारा ही विभिन्न प्रकार के करों का संग्रह होता है।
- (6) यह सरकार के धन तथा व्यय के पूर्ण अनुमानों का व्योम बनाता है तथा उसको बजट का रूप देता है।
- (7) वित्त सम्बन्धित कार्यों का प्रबन्ध वित्त विभाग द्वारा ही किया जाता है।
- (8) वित्त विभाग द्वारा ही सरकार के व्यय का पूर्ण नियन्त्रण किया जाता है तथा उससे पर्यवेक्षण का उत्तरदायित्व भी इसी विभाग पर है।

लेखा परीक्षण विभाग (Audit Department) —

लेखा परीक्षण विभाग भी वित्तीय नियन्त्रण का एक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण अभिकरण है। इस विभाग के प्रधान को नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor General) कहा जाता है। यह अधिकारी इस बात की जांच करता है कि प्राशासनिक विभागों द्वारा धन का तब व्यवस्थापिका द्वारा प्रदत्त स्वीकृति के अनुसार एवं मितव्ययतापूर्वक किया गया है अथवा नहीं। वित्तीय प्रशासन में लेखा परीक्षण का अत्यधिक महत्त्व है। लेखा परीक्षण का तात्पर्य वित्तीय गौरी की सत्यता, वैधता एवं कार्यकुशलता की जांच करना है। यह विभागों के हिसाब-किताब देखता है और व्यवस्थापिका को बजट के अनुसार न होने वाले व्ययों

का व्योमो देता है। भारत में परीक्षण तथा लेखा दोनों कार्य एक ही अधिकारी के हाथ में हैं, अर्थात् संस्था एक ही है और उतम दोनों प्रकार के पाये जाते हैं। अर्थात् परीक्षण यह देखने के लिए किया जाता है कि सार्वजनिक धन का उपयोग तो नहीं किया गया है, धन व्यय करने समय मितव्ययिता धरती गई है या नहीं, व्योमो धन में अधिक धन तो खर्च नहीं किया है, धन का मूल्य या खर्च में अनियमितताएँ तो नहीं करनी गई हैं।

नियंत्रण तथा महालेखा परीक्षण अपने प्रतिवेदन (Report) का राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत करता है, जो उक्त प्रतिवेदन को संसद के दोनों सदनों के सम्मुख रखता है और उत्तरदायी होता है। संसद को अधिकार होता है कि वह रिपोर्ट पर परिष्कार करे तथा वह किसी ऐसे मामलों की जांच के लिए सरकार पर दबाव डाल सकती है जिसमें सर्वाधिक धन का खर्च, दुर्गम्यता तथा अनियमितता करनी गई है तथा उत्तरदायी व्यक्ति को दण्डित करने का अधिकार कर सकती है।

संसदीय समितियाँ (Parliamentary Committees) —

संसदीय व्यवस्था के कारण संसद केन्द्रीय सरकार के सभी कार्यों की दृष्टिकोण से समझते, उनसे विषय में महालेखा परीक्षण की दृष्टिकोण पर ध्यान देने तथा नीतियों के अन्वयगत के दौरान सरकार द्वारा प्रयुक्त मितव्ययिता तथा सार्वजनिकता पर समुचित ध्यान देने में प्रयत्न करती है। संसद में दो समितियाँ या विभागियाँ हैं, जो प्रभावपूर्ण तरीके से धन के खर्च की जांच पड़ताल कर सके तथा संसद को आवश्यकता पड़ने परीक्षा के लिए सुझाव दे सकें। ये समितियाँ हैं—

(1) अनुमान समिति (Estimate Committee)

(2) सार्वजनिक लेखा समिति (Public Accounts Committee)

अनुमान समिति (Estimate Committee) का मुख्य उद्देश्य सरकार के विभागों के व्यय के अनुभव में मितव्ययिता (Economy) यार्डि दे लिए सुझाव देना है और सार्वजनिक लेखा समिति नियंत्रण व महालेखा परीक्षण के कार्यालयों के प्रतिवेदन की दृष्टिकोण रखते हुए वित्तियोजन लेखों (Appropriation Accounts) की जांच करती है और उनमें पाई जाने वाली विभिन्न अनियमितताओं की ओर सरकार का ध्यान आकर्षित करती है तथा भविष्य में उसकी रोक-ताम के लिए सुझाव देती है।

उपरोक्त विभाग में यह स्पष्ट हो जाता है कि उक्त अधिकार प्रशासनिक व्यवस्था में कितनी विभागों के सम्बन्ध में मुख्य रूप से प्राप्त होते हैं। सभी अनियमितताओं का उद्देश्य सार्वजनिक धन में खर्च करने की मितव्ययिता करना है। सरकारी धन प्राप्त करने का धन है जो देश के रूप में प्राप्त किया जाता है। यह धन सार्वजनिक धन है तथा कर-दाताओं (Tax-Payer) की धरोहर (Trust) है, अतः उक्त समुचित उपयोग होना चाहिए। वित्तीय प्रशासन की यह देखा जाता है कि जहाँ एक पैनी से

जाना है, जिसे पाठ्यार बनाकर राज्य के सम्पूर्ण वित्तीय मामलों पर प्रभावशाली नियन्त्रण स्थापित किया जाता है।

बजट का अर्थ और परिभाषा (Meaning and Definition of Budget):—

साधुनिक प्रचलित अर्थ में बजट का अन्वयण सरकार के प्राय और व्यय के लेखों से है जिसमें दोनों समानाधिकार सम्बन्धित होते हैं। समाज के निजी प्राय और व्यय से उसका कोई सम्बन्ध नहीं होता। वैसे निजी संगठन और परिवार भी अपना प्राय-व्यय का विवरण बनाते हैं जो साम्प्रदायिक, शैक्षिक, भाषिक या धार्मिक हो सकता है। परन्तु 'बजट' का विशिष्ट अर्थ राजकीय बजट ही है जो प्राय पूरे वर्ष में एक बार ही तैयार किया जाता है तथा व्यवस्थापिका (Legislature) की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है।

अनेक देशों की राजकीय भाषाओं 'बजट' शब्द के कुछ और भी अर्थ निकाले जाते हैं प्राय-व्यय का अनुमान जो प्रस्ताव के रूप में विधानसभा में प्रस्तुत किया जाता है, यह भी बजट कहा जाता है और उसके द्वारा स्वीकृत लेखों को भी 'बजट' ही कहा जाता है। भारत में भी कभी-कभी बजट 'शब्द' का प्रयोग अनुमानित व्यय लेखों के रूप में किया जाता है। कभी कभी विभाग के प्राय-व्यय के विवरण को भी 'बजट' कहा जाता है। इसके विपरीत दृष्टिकोण में 'बजट' प्राय, अनुमानित पर-प्राय ही होता है। सं० सं० समरिषा म इसका व्यापक अर्थ प्रस्ताव के स्तर से लेकर कार्यान्वित होने तक परीक्षण होने तक किया जाता है।

कुछ विद्वानों ने बजट की परिभाषा दी है। साधुनिक युग में लोक-प्रशासन में 'बजट' शब्द का प्रयोग एक ऐसे प्रयोग (Document) के लिए किया जाता है जिसमें निश्चित समय (प्राय, एक वर्ष) की प्राय और व्यय का विवरण होता है। कुछ लेखकों ने बजट शब्द को राजस्व तथा विनियोजन अधिनियमों (Revenue and Appropriation Acts) का पर्यायवाची कहा है। बजट की परिभाषा देने हुए विद्वान् लेखक Leroy Beaulieu लिखते हैं कि—“बजट एक निश्चित अवधि में होने वाली अनुमानित प्राप्तियों एवं व्ययों का विवरण है; यह एक सुलभारमक सन्धिपत्र है जिसमें उपाही जाने वाली प्राप्तियों तथा किये जाने वाले व्यय की धनराशियाँ भी दृश्य होती हैं, इसके भी प्रतिरिक्त यह प्राय का संग्रह करने तथा व्यय करने के लिए उपयुक्त प्राधिकारियों द्वारा दिया गया एक प्रादेश अथवा अधिनियम है।”

(“A Budget is a statement of the estimated receipts and expenses during a fixed period, it is a comparative table giving the amounts of the receipts to be realised and of the expenses to be incurred; it is further more, an authorisation or a command given by the proper authorities to incur the expenses and to collect the revenue.”

—Leroy Beaulieu).

रेनस्टाउर्म (Rene Stourm) ने बजट के सम्बन्ध में बताया है कि "यह एक लेख-पत्र है जिसमें सरकारी आय तथा व्यय की एक प्रारम्भिक अनुमानित योजना स्पष्ट रूप में दी जाती है।" ("It is a document containing a preliminary approved plan of public revenue and expenditures.") जी. जेज (G. Jeze) ने बजट का अर्थ बताने हुए लिखा है कि "यह सम्पूर्ण सरकारी प्राप्तियों (Receipts) तथा खर्चों का एक पूर्वानुमान (Forecast) तथा अनुमान (Estimate) है और कुछ प्राप्तियों का संग्रह करने तथा कुछ खर्चें करने का एक आदेश है।" ("Budget is a forecast and an estimate of all the public receipts and expenses and for certain expenses and receipts an authorisation to incur them and to collect them")। उपर्युक्त परिभाषाएँ पूर्ण नहीं हैं। इनमें मुख्य दो दोष देखने को मिलते हैं। प्रथम, इनमें यह नहीं कहा गया है बजट में विगत गतिविधियों (Operations), वर्तमान दशाओं तथा साथ ही साथ, भविष्य के प्रस्तावों से सम्बन्धित तथ्यों का उल्लेख होना चाहिए। दूसरा, इन परिभाषाओं में 'बजट और राजस्व व विनियोजन अधिनियमों' के बीच कोई भेद नहीं किया गया है। वास्तव में इन दोनों में भेद है। बजट तो प्रशासन के कार्यों का प्रतिनिधित्व करता है और राजस्व व विनियोजन अधिनियम व्यवस्थापिका या विधानमण्डल (Legislature) के कार्यों का प्रतिनिधित्व करते हैं। बजट में व्यापक रूप से, उन सभी तथ्यों का समावेश होना चाहिए जो कि सरकार के विगत और भावी व्यय तथा राजकोष (Treasury) की आय तथा वित्तीय स्थिति से सम्बन्ध रखते हों।

डब्लू० एफ० विलोबी (W. F. Willoughby) का मत है कि—"बजट सरकार की आय तथा व्यय का केवल एक अनुमान मात्र ही नहीं है बल्कि इससे भी अधिक कुछ है। वह (बजट) एक ही साथ रिपोर्ट, अनुमान तथा प्रस्ताव है या उसे ऐसा माना चाहिए। यह एक ऐसा लेख पत्र (Document) है या माना चाहिए जिसके द्वारा मुख्य कार्यपालिका धन प्राप्त करने वाला और व्यय की स्वीकृति देने वाली सत्ता के मामले में इस बात का प्रतिवेदन करती है कि उसने और उसके अधीनस्थ कर्मचारियों ने गत वर्ष प्रशासन का संचालन किस प्रकार किया, लोक-कोषागार की वर्तमान स्थिति क्या है, और इन सूचनाओं के आधार पर वह आगामी वर्ष के लिए अपने कार्यक्रमों की घोषणा करती है और यह बतलाती है कि उक्त कार्यक्रमों के निष्पादन के लिए धन की व्यवस्था किस प्रकार होगी।"

("The Budget is something much more than a mere estimate of revenues and expenditures. It is, or should be, a report, an estimate and a proposal. It is, or should be, the documents through which the chief executive comes before the fund-raising and fund-granting authority and makes full report regarding the manner in which he and his sub-ordinates have administered

affairs during the last completed year, in which he exhibits the present condition of public treasury, and on the basis of such information, sets forth his programme of work for the year to come and the manner in which he proposes that such work should be financed")

बजट क्या है ? एक प्राधिकारी के अनुसार—“बजट निर्माण साधारणतया उस प्रक्रिया को आरंभ करता है जिसके द्वारा एक सरकारी प्राधिकरण की वित्तीय नीति का निर्माण किया जाता है, विधानीकरण (Enactment) किया जाता है, और उसके कार्यान्वित किया जाता है।” (Budgetting generally denotes that process by which the financial policy of a public agency is formulated, enacted and carried out”) इस प्रकार बजट, वित्तीय कार्यों की एक योजना है। एक अन्य विद्वान ने बजट पद्धति का वर्णन इस प्रकार किया है—“बजट पद्धति एक ऐसी व्यवस्थित रीति है जिसमें ड्राग भूत तथा वर्तमान की सूचनाएँ एकत्रित की जाती हैं, उनके आधार पर भविष्य के लिए वित्तीय योजना का निर्माण किया जाता है और इसके बाद यह रिपोर्ट दी जाती है कि योजनाएँ किस प्रकार कार्यान्वित की गईं।” (“Budget system is a systematic method of gathering information from the past and present, of formulating plans for the future on the basis of this and of reporting subsequently how these plans have been carried out.”)

उपरोक्त परिभाषाओं में यह बात स्पष्ट हो जाती है कि बजट केवल निश्चित श्रेयधियों के लिए मात्र और व्यवसाय का सन्तुलित विवरण मात्र ही नहीं है। बल्कि एक ऐसा माध्यम है जिसके द्वारा सरकार की वित्तीय नीति का न केवल निर्माण किया जाता है बल्कि उसे कार्यान्वित भी किया जाता है। वास्तव में बजट उस चीज का समान है जिसमें किसी राष्ट्र की वार्षिक दशा का गंभीर प्रतिबिम्ब मिलता है इस महत्त्व में डॉ० व्हाइट (Dr. White) का यह कथन सर्वथा उचित है कि “मूल्य में, बजट एक सम्पूर्ण तथा विस्तृत वित्तीय योजना एवं कार्यक्रम है जिसमें वर्तमान की वर्तमान वित्तीय योजनाओं और कार्यक्रमों की तुलना सुविधापूर्वक की जा सकती है।” (“The budget is, in short, a complete and detailed financial plan, and work programme, so arranged as to facilitate comparison with the current fiscal plan and programme.”)

बजट का महत्त्व (Importance of Budget)—

बजट प्रशासनिक व्यवस्था का हृदय का प्राण है। यह सामन्थ्य के प्र-सक्तिमाली उपकरण के रूप में कार्य करता है। नकारात्मक रूप में यह अप्रत्याशित खर्चों को कम करने की एक प्रभावशाली युक्ति है। आधुनिक युग में बजट राष्ट्र के सामाजिक और आर्थिक जीवन में अत्यन्त महत्त्वपूर्ण भूमिका रखता है।

सोच-हितकारी राज्य के अन्तर्गत के परिणामस्वरूप आधुनिक राज्यों के कार्यों में तेजी से वृद्धि हुई है तथा सामाजिक जीवन के लगभग सभी पहलुओं में भी उसका विस्तार हो गया है। आज सरकार एक ऐसे अभिकरण (Agency) के समान है जिसका लक्ष्य ठोस एवं निश्चयात्मक क्रियाओं द्वारा नागरिकों के सामान्य कल्याण में वृद्धि करना है। यह आधुनिक बजट सरकार की नीति महत्त्वपूर्ण वस्तु तथा सरकार के उन कार्यक्रमों के स्पष्टीकरण का एक प्रमुख अंग बन गया है। आधुनिक काल में बजट की वसूली नीति (Taxation Policy) द्वारा ही सरकार वर्गीय विभिन्नताओं (Class Distinction) तथा असमानताओं को दूर करने का प्रयत्न करती है। उसी प्रकार आय, बजट की उत्पादन नीति (Production Policy) द्वारा सरकार का लक्ष्य देश में निर्धनता, गरीबी, बेरोजगारी आदि का अन्त करना होता है। यही कारण है कि आज एक सामान्य नागरिक भी इस बात को जानने का इच्छुक है कि बजट में सरकार द्वारा किस प्रकार की योजनाएँ तथा कार्यक्रम रखे गये हैं। विशेष में, उपर्युक्त विवरण राष्ट्र के जीवन में बजट का महत्त्व भी भाँति स्पष्ट कर देता है।

बजट का स्वरूप (Form of the proposed Budget) —

साधारणतया वस्तुविन बजट के दो भाग होते हैं। यह केवल इसलिए है जिससे कि बजट जो शता महत्त्वपूर्ण आय-व्यय का विवरण है, सुचारु रूप से बन सके और उसमें सरकार की प्रत्येक वित्त-मन्वन्धी नीति का समावेश हो सके।

प्रथम भाग (Part I) —

(1) इसमें सरकार के उन सभी व्ययों का वर्णन होता है जो विभिन्न अभिकरणों और सभी विभागों के प्रशासन और संचालन व परिष्कार के लिये आवश्यक समझे जाते हैं।

(2) पूँजीगत प्रयोजनाओं (Capital Projects) पर खिये जाने वाले सभी व्ययों का समावेश किया जाता है।

द्वितीय भाग (Part II) —

(1) इसमें सभी आय के स्रोतों (Sources of Income) का पूर्ण विवरण होता है। आय व व्ययों में — करधान (Taxation) उधार (Borrowing), घाटे की वित्त-सहायता (Deficit Financing) आदि मुख्य हैं।

इस प्रकार बजट का एक भाग व्यय का विवरण देता है तो दूसरा भाग के व्ययों को बनाता है। बजट बनाने समय इस बात का पूरा ध्यान रखा जाना चाहिए कि उसमें कोई भी आय और व्यय की बात तो नहीं छूट गई है जिससे कि बजट के स्वरूप में कोई कमी पतीत हो।

बजट के सामाजिक तथा आर्थिक परिणाम (Social and Economic Implications of Budget) —

प्राचीन काल में सरकार के केवल दो ही उद्देश्य थे—प्रथम सरकार को यह

निश्चित करना होता था कि कार्यकुशलता के एक उत्कृष्ट स्तर पर अपनी प्रावश्यक श्रियाओं का संचालन करने के लिए उसे जो धन की प्रावश्यकता है उस धन को बरखाताओं से कैसे प्राप्त करे। दूसरे, सरकार के व्यय में भित्तश्रयिता इस प्रकार रखी जाये क्योंकि व्यय की अनुमति व्यवस्थापिका से प्राप्त की जाती है, यद्यपि यह देखती है कि सरकार धन का समुचित प्रयोग करे।

वर्तमान में सरकार के कार्य संबंध में अत्यधिक वृद्धि हुई है। आज सरकार के एक मूल-दर्शन नहीं है अपितु उसका उत्तरदायित्व है कि समाज के समस्त लोगों की उत्पत्ति और विकास हेतु कार्य करे। प्रारम्भ में जब प्राथमिक नीति (Laissez Faire) की तब व्यक्तियों की अपनी उत्पत्ति और विकास के लिए प्रतियोगिता करनी पड़ती थी। ये जितना धन चाहते उतना धन गवर्नमेंट से, व्यय कर सकत थे और गवर्नमेंट भी बर गवर्नमेंट थे। लेकिन प्राधुनिक राज्य लोक-व्यवस्थाकारी राज्य है और उसका यह कर्तव्य हो गया है कि यह सम्पूर्ण देश की प्रगति करे। बजट धार्मिक उत्पत्ति तथा सामाजिक उत्कृष्टता का साधन समझा जाने लगा है।

अब सरकार का मुख्य ध्यान-बन्द अपने नागरिकों के सामान्य कल्याण और प्रगति की ओर गया है। बजट सरकार की अत्यन्त महत्वपूर्ण श्रियाओं में से एक है। सरकार बजट के द्वारा सामाजिक साधना के उपयोग की योजना तैयार करती है। बजट सरकार की नीति का एक महत्वपूर्ण अंग है जो राष्ट्र की अर्थव्यवस्था की पूरी समीक्षा है। सामान्य के साधारण नागरिक भी बजट की स्वरूपता जानना चाहता है और एक कल्याणकारी राज्य का नागरिक होने के नाते अपने राज्य के बजट के सम्बन्ध में पूर्ण जानकारी रखना चाहता है तथा उसके धन का बर्तव्य समझ कर बजट का पूर्ण अध्ययन करना चाहता है। बजट के द्वारा सरकार की श्रियाओं और विभिन्न कार्यक्रमों की जानकारी हो सकती है साथ ही यह भी पता लग सकता है कि वह कैसे विचार तथा उत्पादन को, आय की भांति तथा वितरण को, धारिता तथा सामर्थ्य की उपलब्धता को प्रभावित करता है। बजट से नागरिक यह जान सकते हैं कि सरकार की अनेक योजनाओं तथा कार्यक्रमों से उन्हें क्या-क्या लाभ हो सकते हैं तथा उन्हें कितना खर्च देना पड़ेगा। बजट के द्वारा नागरिकों की विभिन्न शक्तियों, उद्देश्यों, श्रेणियों, तथा आवश्यकताओं के एक कार्यक्रम के रूप में एक-दूसरे के लिए श्रिया जाता है जिससे कि नागरिक मूल के मुद्दों से अपना जीवन स्थिर बन सकें।

बजट में जब किसी योजना का समावेश किया जाता है तो उसका उद्देश्य यह होता है कि राष्ट्र की बढ़ती हुई अर्थमामता, निर्धनता, बेरोजगारी आदि समस्याओं का समाधान हो। अतः प्रत्येक वर्ष में जब बजट तैयार किया जाता है तो उन सम्बन्धों पर ध्यान दिया जाता है जो मात्र कुछ लोगों के द्वारा उपयोग में नहीं आती हैं अर्थात् विनाशिता की सम्बन्धों पर ध्यान दिया जाता है और उन सम्बन्धों पर ध्यान दिया जाये जो प्रयोग किया जाता है जिसका उपयोग आम

नागरिक करता है। आवश्यक वस्तुओं पर कर कम करके तथा योजनाओं का समावेश करके राष्ट्र की अधिकतर जनता को सुख व सुविधा प्रदान करने के लिए ही वित्तीय प्रशासन में बजट का आयोजन किया गया है।

उपर्युक्त उद्देश्यों की पूर्ति के लिए बजट-रचना में बड़े वींगल की आवश्यकता होगी। वे लोग इस कार्य को अच्छी तरह से सम्पादित कर सकते हैं जिनको इसका प्रत्यक्ष अनुभव है और जो आर्थिक समस्याओं और मंगलों को समझते हैं। इस सम्बन्ध में यह भी आवश्यक है कि राष्ट्र की सम्पूर्ण वित्तीय व्यवस्था का संवर्धन करना पड़ेगा एवं सरकारी तथा गैर-सरकारी सभी प्रकार की निजी आयों को देखना पड़ेगा और सही ढंग से एकत्रित करने पड़ेंगे, सभी जाकर माय-व्यय व्योरे में चुड़ना घासती है।

बजट-निर्माण के महत्वपूर्ण सिद्धान्त (Important Principles of Budget) —

बजट राष्ट्र की आर्थिक व्यवस्था का दिग्दर्शक व दर्पण होता है। परन्तु कोई भी बजट सही रूप में राष्ट्र का दिग्दर्शन कर सके उसके लिए यह आवश्यक है कि वह कुछ सिद्धान्तों पर आधारित होना चाहिए। लोक-प्रशासन के विद्वानों के अनुसार एवं अच्छा बजट निम्नलिखित सिद्धान्तों पर आधारित होना चाहिए।

(1) प्रचार या प्रशासन (Publicity) —

बजट का निर्माण जनता के लिए किया जाता है और उसमें जनता के सुख और साधन का ध्यान रखा जाता है। बजट का मुख्य स्रोत जनता का धन है जो करों (Taxes) के रूप में इकट्ठा किया जाता है। इसलिए लोक-प्रशासन के कुछ विद्वानों का मत है कि बजट को गुप्त नहीं रखा जाना चाहिए, उसका जनता में प्रचार होना चाहिए। ऐसा होने पर जनता भी नई योजनाओं तथा करा सम्बन्धी अपने विचार व्यक्त कर सकती है।

बजट को कई चरणों (Stages) में से होकर गुजर पड़ता है जैसे कार्यपालिका (Executive) व्यवस्थापिका के समक्ष बजट की सिफारिश प्रस्तुत करती है, व्यवस्थापिका उस पर विचार-विमर्श करती है। उसकी स्वीकृति मिल जाने पर उसका प्रिया-व्यय प्रारम्भ होता है। जनता को भी इस बहस में सम्मिलित कर लिया जाये तो लाभप्रद रहता। लेकिन यदि जनता को बजट निर्माण के साथ जोड़ दिया जाये तो एक महत्वपूर्ण खतरा रहता है। वह यतना यह है कि सरकार बजट में नये करों का प्रावधान करती है, उसका जनता को विदित होने पर बेईमानी का भय रहता है। फिर भी इस तथ्य को ठुकराया नहीं जा सकता कि बजट का व्यापक प्रचार—रेडियो, समाचार-पत्रों, राजनैतिक दलों, टेलिविजन आदि के द्वारा किया जाना चाहिए तथा जनता को भी अपने विचार इन माध्यमों के द्वारा प्रकट करने चाहिए।

(2) स्पष्टता (Clarity) —

एक अच्छे बजट की यह महत्वपूर्ण आवश्यकता है वह पूर्णतया स्पष्ट होना चाहिए ताकि देश का सामान्य नागरिक भी उसे सरलता व सुगमता से समझ सके।

जिम देना में नागरिक इतने विधित न हो कि वे अपने वित्तीय व्यवस्था को समझ सके, वही पर बजट की स्पष्टता का महत्त्व और भी बढ़ जाती है।

(3) व्यापकता (Comprehensiveness):—

बजट व्यापक होना चाहिए अर्थात् उसमें सम्पूर्ण वार्षिक कार्यक्रमों का प्रतिबिम्ब होना चाहिए। उसमें विस्तार से धन्य के साधनों तथा व्यय का विवरण होना चाहिए। इसमें इस बात का भी पूर्ण विवरण होना चाहिए कि सरकार अपने गणों के लिए धन कहां से और कैसे प्राप्त करेगी—उधार लेकर, टेक्स लगा कर या कोई अन्य साधन से तथा उनका खर्च किस प्रकार करेगी। बजट की व्यापकता का यह लाभ होता है कि कोई भी व्यक्ति सरकार के वार्षिक तथा सामाजिक निधि के सम्बन्ध में जानकारी हासिल कर सकता है।

(4) एकता (Unity).—

सभी खर्चों की वित्तीय व्यवस्था के लिए सभी प्राप्तियों (Receipts) को एक सामान्य निधि (Fund) में जमा कर लिया जाना चाहिए। यह सिद्धान्त विशेष उद्देश्यों के खर्चों के लिए राजस्व को निरन्तरित करने के विरुद्ध है। व्यय लेवे या धन एक व्यय के विशेष एवं सीधे सम्बन्ध में उम्मा खर्च माने जा सकते हैं।

(5) नियतकालीनता (Periodicity) —

बजट का निर्माण सर्वेष्ट एवं निरन्तर काल (Period) के लिए होना चाहिए। अर्थात् सरकार को विनियोजन एवं खर्च का प्राधिकार (Authority) एक नियत समय (Fixed period) के लिए ही दिया जाना चाहिए। यदि उस समय में बजट के धन का उपयोग नहीं हो पाता है तो उस धन के खर्च करने का प्राधिकार या तो समाप्त हो जाना चाहिए या उसका पुनर्विनियोजन (Re-appropriation) होना चाहिए। साधारणतया बजट की अवधि एक वर्ष की होती है, इसलिए बजट का निश्चित समय पूरा होने से पहले ही सरकार को दूसरे बजट का निर्माण कर देना चाहिए। भारत में बजट अप्रैल में दूसरे वर्ष के 31 मार्च तक के लिए होता है। इसलिए मुविधा के लिए बजट मार्च की समाप्ति के पहले ही स्वीकृत किया जाना चाहिए, जिससे कि नये वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ होने से तिन सम्बन्धी नियमों में कोई बाधा उपस्थित न हो। व्यवस्थापिका से यह अधिकार है कि वह वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ होने से पूर्व उस वर्ष के बजट को स्वीकार कर दे।

(6) परिशुद्धता (Accuracy):—

परिशुद्धता तथा चिन्तनशीलता बजट की आवश्यकता है। धन राशियों के लिए वित्तीय व्यवस्था के लिए बजट अनुमान सही और सत्य होने चाहिए। बजट का निर्माण करो समय बजट के अनुमान, जहाँ तक सम्भव हो, पूर्ण शुद्ध (Accurate) होने चाहिए तथा धन्य के अनुमानों (Estimates) को जान-बूझ कर कम बताने या उम्मा को छिपाने का प्रयत्न नहीं किया जाना चाहिए। भारत में, अनुमानों को तैयार

करते समय यह प्रवृत्ति पाई जाती है कि राजस्व की प्राप्तिमें धर्मार्थ आय के मापनों (Revenue Receipts) का तो मूलांकन (Under-Estimation) किया जाता है, व्यय के अनुमानों को अधिक बचन (Over-Estimation) बताया जाता है। इससे बजट का स्वरूप ही बिगड़ जाता है।

(7) सत्यशीलता (Integrity) —

जिस प्रकार परिशुद्धता बजट के लिए आवश्यक है, उसी प्रकार बजट के लिए सत्यशीलता का होना भी जरूरी है। इसका अर्थ है कि स्वीकृत कार्यक्रमों तथा धन का उपयोग उसी प्रकार होना चाहिए जिस रूप में उन्हें स्वीकृत किया गया है। यदि बजट का विधानबद्धन ठीक प्रकार से नहीं किया जाता है तो बजट का बोर्ड महत्त्व ही नहीं रह जाता है।

(8) सन्तुलित बजट (Balanced Budgets) —

बजट का एक और महत्वपूर्ण सिद्धान्त यह है कि बजट सदैव सन्तुलित होना चाहिए अर्थात् उसमें आय और व्यय के अनुमानों में सन्तुलन होना चाहिए। इसका अर्थ बड़ा है यह नहीं कि सरकार को अभी घाटे का बजट नहीं बनाना चाहिए। यद्यपि पुरातन अर्थशास्त्री (Arthodox Economists) सदैव अतिरिक्त बजट (Surplus Budget) का ही समर्थन करते आये हैं, परन्तु आधुनिक अर्थशास्त्रियों के अनुसार कुछ परिस्थितियों में घाटे का बजट (Deficit Budget) न केवल क्षम्य (Tolerable) है बल्कि आवश्यक भी।

(9) कार्यपालिका की विवेक शक्ति (Executive Discretion)—

आधुनिक समय में बजट का एक यह भी सिद्धान्त माना जाता है कि कार्यपालिका को बजट के तैयार करने में अपनी विवेक शक्ति का प्रयोग करने की पूरी छूट होनी चाहिए। यह भी सत्य है कि कार्यपालिका विभागों के कार्यों की देख-भाल अच्छी तरह से तब तक नहीं कर सकती जब तक कि धन के विनियोग (Appropriation) पर उसका पूर्ण नियन्त्रण न हो। अतः कार्यपालिका को विभागीय विनियोगों में से धन को एक मद (Head) में हटाकर दूसरे मद में स्थानान्तरित करने का अधिकार होना चाहिए। साथ ही संकटकालीन समस्याओं का सामना करने के लिए आवश्यक खर्च करने का अधिकार भी मुख्य कार्यपालिका (Chief Executive) को प्राप्त होना चाहिए। इतना ही नहीं, बजट के निर्माण और उसको व्यवस्थापिका में प्रस्तुत करने का अधिकार कार्यपालिका में केन्द्रित होना मना श्रेयस्कर होता है।

अतः यह स्पष्ट है कि यदि बजट के द्वारा उन उद्देश्यों को प्राप्त करना है, जिनके लिए उसका निर्माण किया गया है तो सत्यनिष्ठ एवं कुशल द्वितीय प्रकाशन के लिए उक्त सिद्धान्तों का पालन किया जाना चाहिए। इन सिद्धान्तों पर बना बजट निश्चित रूप में सफल और लाभदायक होगा।

बजट के विभिन्न प्रकार (Various Types of Budget)

साधारणतया विद्वानों ने तीन प्रकार के बजटों का उल्लेख किया है, जो निम्न हैं—

(1) व्यवस्थापिका प्रणाली का बजट (Legislative Type Budget):—

जब व्यवस्थापिका को कार्यपालिका के धनुरोध पर बजट बनाना पड़ता है तो उस प्रकार से बने बजट को व्यवस्थापिका प्रणाली का बजट कहते हैं। इसमें बजट बनाने के उपरान्त व्यवस्थापिका स्वयं उस पर स्वीकृति प्रदान करती है। इस व्यवस्थापिका का महत्त्व कार्यपालिका की अपेक्षा बड़ी अधिक्युक्त जाता है। साधारणतया व्यवस्थापिका के द्वारा बजट तब बनाया जाता है जब कार्यपालिका किसी कारणवश महत्त्वपूर्ण कार्यों में व्यस्त होती है और उसने पास समयभाव भी होता है। परन्तु यह बात बड़ी सन्देहास्पद लगती है कि व्यवस्थापिका बजट-निर्माण करने में पर्याप्त समय भी होनी है अथवा नहीं, क्योंकि कार्यपालिका को ही विभिन्न विभागों की आवश्यकताओं का ज्ञान होता है उसी के आधार पर ये बजट का निर्माण करते हैं। इसमें विपरीत व्यवस्थापिका को विभागों की आवश्यकताओं का ज्ञान नहीं होगा और बजट आवश्यकतानुसार नहीं बन पायेगा। इनकी महत्त्वपूर्ण वित्त-व्यवस्था में यदि कोई दोष रह जाता है, तो सम्पूर्ण राष्ट्र के प्रशासन पर प्रभाव पड़ सकता है।

(2) कार्यपालिका प्रणाली का बजट (Executive Type Budget).—

जैसा कि ऊपर बताया गया है, कार्यपालिका जो कि प्रशासन को संचालित करने का कार्य करती है, अतः उसे अपने प्रत्येक विभाग की आवश्यकताओं का ज्ञान होता है। जब बजट का निर्माण कार्यपालिका के द्वारा किया जाता है तथा जिसका धनुरोध व्यवस्थापिका के द्वारा किया जाता है तो इस प्रकार के बजट को कार्यपालिका प्रणाली का बजट कहा जाता है। बजट की व्यवस्थापिका से स्वीकृति मिल जाने के बाद उसके विमान्दयन का कार्य भी कार्यपालिका को ही करना होता है। प्रायः तब ही कार्यपालिका प्रणाली के ही बजट को पसंद किया जाता है, क्योंकि इसमें समस्त विभागों की आवश्यकतानुसार धनराशि का समायोजन किया जाता है। उन्हीं तब ही कार्यपालिका को भी प्रत्येक विभाग की आवश्यकता तथा लगने वाले धन का पूर्ण ज्ञान होता है।

(3) मजबूत धनवां प्रायोग प्रणाली का बजट (Board or Commission Type Budget):—

जब बजट का निर्माण किसी मंडल अथवा आयोग के द्वारा किया जाता है जिसमें या तो पूर्णतया प्रशासनिक अधिकारी होते हैं अथवा प्रशासनिक और सिविल अधिकारी सहित रूप से होते हैं तो इस प्रकार के बजट को मंडल अथवा आयोग प्रणाली का बजट कहते हैं। इस प्रणाली का प्रचलन अमेरिका, के कुछ राज्यों में तथा इंग्लिसिपल सरकारों में देखने को मिलता है। इस प्रकार के बजट-निर्माण,

के दो उद्देश्य होने हैं। प्रथम तो यह कि बजट बनाने में कार्यपालिका के साथ कुछ महत्वपूर्ण तथा विनाश जानकारी रखने वाले स्वतंत्र प्रशासकीय अधिकारी लगा दिये जाते हैं जिससे कि एक अच्छे बजट का निर्माण किया जा सके। दूसरा प्रमुख उद्देश्य यह हो सकता है कि वित्तीय नियोजन पर कार्यपालिका का प्रभाव सीमित अथवा कम कर दिया जाये। इस प्रकार कार्यपालिका अपने ऊपर भी किसी और शक्ति का अनुभव कर सके।

उपर्युक्त तीनों प्रकार की प्रणालियों में सबसे अधिक कार्यपालिका प्रणाली का बजट ही प्राधुनिक समय में प्रचलित है। यह उचित भी है कि विभिन्न व्यय-वारक अभिकरणों की आवश्यकताओं की जाँच कार्यपालिका ही अच्छी प्रकार से कर सकती है, फलतः हमें ही प्रायः तथा व्यय के अनुमान (Estimates) तैयार करने चाहिए तथा अपनी वित्तीय योजना व्यवस्थापिका के सामने प्रस्तुत करनी चाहिए। कार्यपालिका का बजट ऐसे अधिकारियों के द्वारा बनाया जाता है जो विशेषज्ञ होते हैं। आज मसाल के सभी देशों में मुख्य कार्यपालिका की सहायता करने के लिए किसी न किसी विशिष्ट अभिकरण की व्यवस्था की जाती है जैसे ब्रिटेन में राजकोष (Treasury), अमेरिका में ब्यूरो ऑफ बजट (Bureau of Budget), तथा भारत में वित्त-विभाग (Finance Department) आदि। यह विभाग कार्यपालिका के उत्तरदायित्व पर बजट तैयार करने हैं।

बजट तथा बजट पद्धति

(Budget and Budget System)

बजट एक प्रलेख अथवा नैतपत्र (Document) होता है, किन्तु बजट-पद्धति एक ऐसी प्रणाली होती है जिसके द्वारा बजट का उपयोग वित्तीय प्रशासन के मुख्य अस्त्र के रूप में किया जाता है। बजट-पद्धति के तीन चरण होने हैं—

- (1) बजट के निर्माण के लिए सत्ता का निर्धारण और बजट का निर्माण।
- (2) बजट पर विधायी कार्यवाही।
- (3) बजट का कार्यान्वयन अर्थात् राजस्व के विनियोजन अधिनियमों (Revenue and Appropriation Acts) के उपबन्धों को प्रियान्वित करना।

बजट पद्धति के कुछ आवश्यक सत्य (Essentials of the Budget System):—

मुख्य कार्यपालिका का यह उत्तरदायित्व होता है कि वह बजट का निर्माण करे। इस कार्य में सहायता के लिए मुख्य कार्यपालिका के पास एक विशिष्ट अभिकरण होता है—जैसे, बजट विभाग अथवा राजकोष। बजट निर्माण के पश्चात् उसे व्यवस्थापिका के समक्ष स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है। बजट स्पष्ट तथा शुद्धता के साथ तैयार किया जाना चाहिए और इसमें सभी तथ्यों का व्यौरेगार वर्णन किया जाना चाहिए। बजट ऐसा होना चाहिए जो सरकार की वित्तीय नीति का पूर्ण चित्र प्रस्तुत कर सके; साथ ही इसके ढाँचे की रचना इस प्रकार से की जानी

चाहिए कि जिसमें नागरिक तथा जनता प्रत्येक बात को प्रासानी से समझ सकें। बजट के सम्बन्ध में जो वाद-विवाद व्यवस्थापिका के द्वारा हो उसे गुप्त नहीं रखा जाना चाहिए क्योंकि उमरे सम्बन्ध में देश के नागरिकों के विचारों को भी सम्मिलित करना चाहिए जिससे बजट और स्पष्ट हो सकता है। जब बजट तैयार अथवा व्यवस्थापिका में परिचित हो जाये तो उसका त्रिमासिक गणित रूप से किया जाना चाहिए। साथ ही उसका दृष्टता के साथ गानन किया जाना चाहिए। किसी भी प्रकार का परिवर्तन किन्हीं विधेय परिस्थितियों के परिचित नहीं किया जाना चाहिए। यदि बजट में परिवर्तन इच्छानुसार होने लगे तो बजट का महत्त्व तथा उद्देश्य भी समाप्त हो जायेगा।

उपर्युक्त वर्णन में यह स्पष्ट हो जाता है कि बजट का किसी राष्ट्र के लिए बड़ा महत्त्व होता है, अतः उम्की तन्मः अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए। बजट के निर्माण के समय केवल मुख्य योजनाओं का संक्षिप्त विवरण ही नहीं दिया जाना चाहिए अपितु यह आवश्यक है कि प्रत्येक विभाग के सम्बन्ध में इतना वर्णन आवश्यक रूप से होना चाहिए कि साधारण नागरिक भी उसे देखकर किसी विभाग अथवा योजना के सम्बन्ध का पूर्ण चित्र अपने मन में बना सके। यदि ऐसा नहीं किया जाता है तो बजट उपहास-मान बन कर रह जायेगा।

बजट सम्बन्धी कार्यविधियाँ एवं समस्याएँ (Budgetary Procedures and Problems).—

बजट-पद्धति के आवश्यक तत्त्वों का विवेचन करने के पश्चात् अब हम बजट पद्धति के विभिन्न चरणों का अध्ययन करते हैं जिनमें से बजट को गुजरना होता है—

(1) अनुमान तैयार करना (Preparation of Estimates):— सर्वप्रथम कार्यपालिका अपने वित्तीय नीति का निर्धारण करती है। तत्पश्चात् उम्की के आधार पर अनुमान तैयार किये जाते हैं। बजट-निर्माण का कार्य निम्नतम इकाई में प्रारम्भ होता है। कार्यपालिका के प्रादेश तथा निदेश के आधार पर विभिन्न विभाग अपने अपने सम्भावित आय का विवरण तैयार करने सरकार के पास (वित्त विभाग) प्रस्तुत करते हैं। यहाँ पर प्रत्येक विभाग के आय-व्यय के अनुमानों का मूल्याङ्कन निरीक्षण किया जाता है। तत्पश्चात् प्रस्तावित व्यय को एक लेख पत्र के रूप में एकत्रित कर लिया जाता है जिस पर वित्त विभाग तथा मुख्य कार्यपालिका द्वारा पुनः वाद-विवाद किया जा सकता है। साधारणतया देखा जाता है कि अनुमानों को तैयार करने की अवधि में, विभिन्न विभागों के बीच एक प्रतियोगिता भी होती है; क्योंकि प्रत्येक विभाग अपने अनुमानों को अधिक से अधिक स्वीकृत करना चाहता है। बजट कार्यपालिका को सौंप देने के पश्चात् इन विभिन्न विभाग जैसे वित्त विभाग अथवा राजकोष इन विभागों की पूर्णता जांच करते हैं और इन

विभिन्न अनुमानों को जो विभागों में अपनी दृष्टानुसार तथा आवश्यकतानुसार प्रस्तुत किए हैं, उनके प्रौचित्य की वैधानिक ढंग से जांच की जाती है।

(2) बजट पर व्यवस्थापिका की स्वीकृति (Legislative Approval of the Budget) — जब कार्यपालिका बजट को तैयार कर लेती है तब उसे व्यवस्थापिका के समक्ष स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है। प्रजातन्त्रीय व्यवस्था में व्यवस्थापिकाएँ विशिष्ट महत्त्व रखती हैं। व्यवस्थापिका की बिना स्वीकृति के एक कोठी की न तो उगाई की जा सकती है, न ही रातें। धन कार्यपालिका धन की स्वीकृति प्राप्त करने के लिए अपने धन व्यय के सच को व्यवस्थापिका के सामने स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करती है। बिना व्यवस्थापिका की स्वीकृति के बजट मात्र एक दिक्कत होता है। व्यवस्थापिका में बजट पर विचार दो भागों में होता है। प्रथम, व्यय पक्ष पर (Expenditure side) विचार किया जाता है तथा द्वितीय भाग में आय पक्ष पर विचार किया जाता है। व्यवस्थापिकाएँ पूर्ण बजट जैसे तकनीकी कार्य को करने की मध्य क्षमता एवं योग्यता नहीं रखती हैं, धन वह अनुमानों की जांच पड़ताल करने के लिए समितियों का विरक्त उपयोग करती हैं। व्यवस्थापिका ही एक मात्र वित्त के सम्बन्धित मामलों (घाटे के धन के उगान से सम्बन्धित हो या व्यय करने से) पर स्वीकृति देने वाली प्रतिष्ठान संस्था है। व्यवस्थापिका में बजट पर विचार विमर्श तथा वाद-विवाद पूर्ण हो जाने पर दो पृथक् विधेयक पारित किये जाते हैं—

(1) विनियोजन विधेयक (Appropriation Bill) जिसके द्वारा कार्यपालिका को धन खर्च करने का वैधानिक अधिकार या आदेश दिया जाता है। (2) दूसरा राजस्व विधेयक (Revenue Bill) होता है जो करों के लगाने तथा उन्हें उगाने का अधिकार कार्यपालिका को देता है।

व्यवस्थापिका में इन दोनों विधेयकों के पारित हो जाने के बाद मुख्य कार्यपालिका के पास स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है। कार्यपालिका की स्वीकृति के बिना व साथ ही बजट का एक चरण यद्यपि व्यवस्थापिका का अनुमोदन प्राप्त हो जाता है। मुख्य कार्यपालिका की स्वीकृति के साथ ही कार्यपालिका का यह अधिकार प्राप्त हो जाता है कि वह व्यवस्थापिका के द्वारा उद्घोषित रूप में धन का व्यय कर सके।

भारतीय बजट (Indian Budget)

मार्ग में पहले मुख्य कार्यपालिका सरकार के वाणिज्य विभागों का सम्बन्धिता पूर्वक आशय करती है और सम्बन्धी विचार-विमर्श के बाद यह निर्णय करती है कि उसे बजट वर्ष में किस क्षेत्रों में सरकार के विभागों में विस्तार की आवश्यकता है तथा किन क्षेत्रों में वह उत्तरे विभागों को अधिक सीमित या बन्द कर

संगी है। उदाहरण के लिए, परिस्थितियों को दृष्टि में रखकर बटु निर्णय लिया जाता है कि सेना में कृषि या नहीं करनी है। घरेलू पाठें मंजूरी निर्माण योजना तो शुरू नहीं करनी है। राष्ट्रीय हित को ध्यान में रखकर गर क्षेत्रों की घनिष्ठतायं पाठ-धनताओं का सही अनुमान लगाकर व अपने नीति की धाराणा करती है। बजट प्रक्रिया में नीत प्रसार की विभिन्न क्रियाओं सम्मिलित होती हैं—

- (1) बजट अनुमानों को तैयार करना।
- (2) बजट पर व्यवस्थापिका की स्वीकृति।
- (3) कार्यपालिका द्वारा बजट का प्रियान्जित किया जाना।

(1) बजट अनुमानों को तैयार करना (Preparation of the Budget):—

बजट अनुमानों को तैयार करने का उत्तरदायित्व प्रायः मन्त्रालयों में कार्यपालिका का माना गया है। कार्यपालिका प्रशासन को सन्तानित करने का उत्तर दायित्व रखती है। सरकार का सही धरा इत ज्ञान का निर्माण कर सकता है कि उसे विभिन्न प्रशासकीय क्रियाओं के लिए सगले वर्ष मिलने धन की आवश्यकता है। इस आधार पर कि कार्यपालिका को विभिन्न विभागों के आवश्यकताओं का ज्ञान होता है। धरा, यही अपने सम्बन्धित प्राय-व्यय के अनुमानों को मन्त्रालय तरीके में तैयार कर सकती है। बजट अनुमान तैयार करने का कार्य सगले वित्तीय वर्ष (Financial year) के प्रारम्भ होने के धरा मास मास पूर्व ही शुरू हो जाता है। भारतीय वित्तीय वर्ष 1 अप्रैल में प्रारम्भ होता है, इसलिए जुलाई या अगस्त में ही प्राय-व्यय के अनुमानों के निर्माण का कार्य प्रारम्भ हो जाता है। बजट का निर्माण विभाग की निम्नलिखित धरा में प्रारम्भ होगा है। सम्भवतः जुलाई प्रथमा में वित्त मन्त्रालय प्रशासकीय मन्त्रालय तथा विभागाध्यक्षों को अपने ध्यय की प्रायःयोजनाओं के अनुमान तैयार करने के लिए प्रपत्र (Forms) भेज देता है। विभाग अपने स्वामीय धाराधन को धरा प्रपत्र भेज देते हैं, जिसे कि वर अनुमान तैयार कर उनको वापिस निश्चित समय में भेज दें। अनुमान तैयार करत समय प्रपत्र में मुख्य रूप में तीन धाराओं का सम्बन्ध स्पष्टतः किया जाता है—(1) धरा वर्ष की वास्तविक प्राय तथा ध्यय, (2) धारा वर्ष के स्वीकृत अनुमान, (3) धारा वर्ष की सम्भावित अनुमान धारा प्राणामी धरा के लिए बजट अनुमान। अनुमानों में सम्भावित-वृद्धि या कमी के कारण धराधन के सम्बन्ध में भी प्रपत्र में एक धारा होता है।

अनुमान प्रपत्र की प्रतिलिपि गृह्य 385 पर डी गई है।

स्वामीय कार्यपालिका के द्वारा प्रस्तुत अनुमानों की जांच विभागाध्यक्षों के द्वारा की जाती है, तत्पश्चात् प्रशासकीय मन्त्रालय अपने-अपने मन्त्रालयों के सभी अनुमानों की एकत्रित करने तत्पश्चात् मन्त्रालय के मध्य तक वित्त मन्त्रालय को प्रस्तुत कर देते हैं। इन अनुमानों की एक प्रतिलिपि मन्त्रालय (Accountant General) को भी प्रस्तुत की जाती है, जो उनको जांच करने के धरा अपनी रिपोर्टों सहित वित्त मन्त्रालय के सम्मूला रखा है।

द्वारा दमने धन विधेयक (Money Bill) होने का प्रमाण-पत्र देता है और उमने पदचान् इसे राज्यसभा में भेज दिया जाता है। राज्यसभा को इस विधेयक में कोई संशोधन करने या इसे अस्वीकार करने का अधिकार नहीं है। राज्यसभा में नौ केन्द्र विचार विमर्श तथा वाद-विवाद ही होता है। राज्यसभा 14 दिन की अवधि के अन्दर अन्दर इस विधेयक को अपनी विचारधारा में सहित लोकसभा को भेज सकती है। लोकसभा उन विचारधाराओं को मानने अथवा न मानने को पूर्ण स्वतन्त्र है। राज्यसभा 14 दिन के भीतर इस विधेयक को लोकसभा को वापिस करने के लिए बाध्य है। यदि राज्यसभा चौदह दिन के भीतर विधेयक को वापिस न करे, तो भी लोकसभा का अध्यास हमारे विना भी राष्ट्रपति के पास स्वीकृति के लिए भेज देता है। राष्ट्रपति धन विधेयक को पुनर्विचार के लिए नहीं लौटा सकता उमने हर शासन में उम पर इत्याक्षर करने होते हैं। धन यह पत्रा उा सकता है कि विनियोग विधेयक पर केन्द्र प्रोत्साहितता मात्र है।

लोकसभा में धन सम्बन्धी वित्त विधेयक पारित होना

(Fractment of Finance Bill Relating to Taxes in the Lok Sabha)

लोकसभा में विनियोजन विधेयक (Appropriation Bill) पारित हो जाना पदचान् बजट का यह भाग पूर्ण हो जाता है जिसका सम्बन्ध व्यय के साथ होता है। परन्तु व्यय के लिए धन की आवश्यकता होती है धन उमकी पूर्ति के लिए सरकार को उपायो व माधनो की भी व्यवस्था करनी होती है। धन व्यय की पूर्ति के लिए विभिन्न प्रकार के करों के लगान की व्यवस्था की जाती है। सरकार के प्रत्येक विनियोग के गभीर कर सम्बन्धी प्रस्ताव एक त्रिज विधेयक में सम्मिलित कर लिए जाते हैं। यही यह बना देना आवश्यक है कि सभी करों पर प्रतिवर्ष मतदान नहीं लिया जाता और न प्रत्येक वर्ष इस सम्बन्ध में अधिवेशन ही दिया जाता है। प्रायः कुछ कर स्थायी होते हैं ऐसे करों के सन्तुलन के उपरान्त के अन्तर्गत वारंवारिता उमरी दमों में समय समय पर परिवर्तन कर सकती है। परन्तु आय-कर (Income-Tax), सीमा शुल्क (Customs Duty), आदि उम को दमों का निर्धारण प्रतिवर्ष व्यवस्थापिका या विधान मण्डल (Legislature) द्वारा किया जाता है। वित्त विधेयक पर सामान्य वाद-विवाद का प्रारम्भ वित्त मन्त्री द्वारा उमने हुए इस प्रस्ताव में होता है कि विधेयक को विभागायं दिया जाना चाहिए। इस प्रस्ताव के अन्तर्गत पर सरकार की कराधान नीति (Taxation Policy) पर सामान्य वाद-विवाद किया जाता है। दमों के बाद विधेयक मदन के प्रश्न समिति का गौर दिया जाता है। प्रश्न समिति (Select-Committee) अपनी अन्वेषनाओं व प्रस्तावों के साथ विधेयक मदन को लौटाती है। अत्र मदन में इस विधेयक पर विचार में प्रश्न धारा पर वाद-विवाद होता है। विनियोजन विधेयक के विपरीत इस मदन में संशोधन प्रस्ताव भी उमने जा सकते हैं परन्तु संशोधन प्रस्तावों के मध्य में वाद उमने यौधर जान यह है कि उमने द्वारा या तो उमों में लौटीनी उमने अथवा उमने अस्वीकार करने का प्रस्ताव

रिया जा सकता है अर्थात् उनमें दिगो प्रहार की वृद्धि करने अथवा नये नए समानों का प्रस्ताव मदन के किसी सदस्य का राज्य का अधिचार नहीं है। विधेयक तथा मसौधनों पर विस्तार ग वाद-विवाद न जानने के पश्चात् वित्त मंत्री द्वारा यह प्रस्ताव रखा जाता है कि मदन द्वारा प्रस्ताव पारित कर दिया जाये। अन्त में, मदनान होना है और बहुमत द्वारा विधेयक के पारित होने पर लोकसभा का अध्यक्ष, उसके धन विधेयक होने का प्रमाण-पत्र देता है और विधेयक को राज्य सभा अर्थात् द्वितीय मदन को प्रस्तुत कर दिया जाता है।

राज्य सभा को वित्त विधेयक में मसौधन करने अथवा अस्वीकार करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। यह विधेयक पर केवल वाद-विवाद कर सकती है और 14 दिन की अवधि के अन्दर-अन्दर अपनी सिफारिशों लोकसभा को भेज सकती है। इन सिफारिशों को लोकसभा स्वीकार अथवा अस्वीकार कर सकती है। राज्यसभा के लिए यह अनिवार्य है कि वह हर साल में 14 दिन के भीतर विधेयक को वापस कर दे। यदि राज्यसभा 14 दिन में विधेयक वापिस न करे तो प्रत्येक स्थिति में लोकसभा का अध्यक्ष राष्ट्रपति के पास उसी स्वीकृति के लिए भेज देता है। संविधान की धारा 111 के अनुसार राष्ट्रपति धन विधेयकों को पुनर्विचार के लिए वापस नहीं भेज सकता। अतः विनियोजन विधेयक पर राष्ट्रपति की स्वीकृति मात्र औपचारिक ही मानी जाती है।

ब्रिटेन में बजट पारित होने की विधि (Budget Procedure in Britain) —

संवैधानिक रूप से, ब्रिटेन में भी वार्षिक बजट प्रायः भारत की तरह ही किया जाता है लेकिन दोनों ही देशों की बजट निर्माण सम्बन्धी कुछ बातों में अन्तर है जो मुख्य हैं—

(1) ब्रिटेन में भारत की भांति दो बजट न होकर केवल एक बजट ही होता है।

(2) इंग्लैंड में अनुदानों पर विचार करने समय वहाँ का निम्न मदन अर्थात् कॉमन्स सभा (House of Commons) सम्पूर्ण मदन की समिति (Committee of the Whole House) में परित्यक्त हो जाती है तथा मदन व्यय (Expenditure) के सम्बन्ध में विचार करने समय पूर्ण समिति (Committee of Supply) तथा आय के सम्बन्ध में विचार करने समय उपाय तथा साधन समिति (Committee of Ways & Means) के अलग अलग रूप धारण करती है।

(3) ब्रिटेन में वित्त मंत्री अपना भाषण बजट को संसद में प्रस्तुत करने समय नहीं देता अतः वहाँ से उग समय देता है जबकि मदन द्वारा उपाय और साधन समिति के रूप में कर सम्बन्धी प्रस्तावों पर विचार किया जाता है।

उपर्युक्त विभिन्नताओं के अनिश्चित बजट के निर्माण तथा उसके पारित करने की विधि दोनों देशों में समान है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में बजट पारित करने की विधि (Budget Procedure in U.S.A)

संयुक्त राज्य अमेरिका में बजट पारित करने की प्रक्रिया ब्रिटेन तथा भारत में भिन्न है। भारत तथा संयुक्त राज्य अमेरिका के सामान व्यवस्थाओं में भेद क परिणामस्वरूप बजट निर्माण की व्यवस्था में भी भेद है। भारत मसदीय व्यवस्था वाला राज्य है जहाँ कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। उस व्यवस्था में कार्यपालिका व्यवस्थापिका की मदद होती है और बहुमत में होने क परिणामस्वरूप अपने सभी प्रारंभ के विधेयक समझ से पारित करवा लेती है। एमान होने पर कार्यपालिका को त्याग-पत्र देना पड़ता है। इस विपरीत म० रा० अमेरिका अध्यक्षीयक सामान व्यवस्था वाला राज्य है जहाँ पर सरकार के तीनों अंग (कार्यपालिका व्यवस्थापिका, तथा न्यायपालिका) अलग-अलग और स्वतन्त्र रह करके कार्य करते हैं। मात्र ही कार्यपालिका व्यवस्थापिका के विद्वान तक ही अपने पद पर नहीं बनी रहती। ऐसी स्थिति में संयुक्त राज्य अमेरिका में कार्यपालिका द्वारा प्रस्तुत बजट से डेर-बेरे करने का अधिकार वहाँ की कांग्रेस (Congress) विशेषतः म उसके द्वितीय सदन सिनेट को प्राप्त है। यहाँ हम संयुक्त राज्य अमेरिका में बजट निर्माण की प्रक्रिया को संक्षिप्त रूप में प्रस्तुत कर रहे हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति का यह कर्तव्य है कि वह प्रत्येक नियमित सत्र (Session) के आरम्भ में निम्नलिखित सूचनाएँ भेजे—

- (1) सरकार की सहायता के लिए आगामी वित्तीय वर्ष के लिए आवश्यक व्यय का अनुमान।
- (2) प्रचलित राजस्व विधियों तथा ऐसे राजस्व प्रस्तावों के अन्तर्गत, जिन्हें कि वह प्रस्तावित करने आगामी वित्तीय वर्ष के हेतु सरकार के लिए प्राप्तियों के अनुमान।
- (3) विगत वित्तीय वर्ष की अवधि की सरकार की प्राप्तियाँ तथा व्ययों की एक सूची।
- (4) चालू वित्तीय वर्ष की अवधि के लिए सरकार की प्राप्तियाँ तथा व्ययों के अनुमान।
- (5) संयुक्त राज्य अमेरिका की ऋणायतता (Indebtedness), से सम्बन्धित तथ्य।
- (6) अन्य वित्तीय विवरण-पत्र जो सरकार की वित्तीय स्थिति के सम्बन्ध में पूर्ण ज्ञान कराने में सहायक हों।

म० रा० अमेरिका में वित्तीय वर्ष 1 जुलाई से 30 जून तक का होता है। अतः योजनात्मक में बजट विभाग अपने बजट व्यूरो के विभिन्न व्यय कारक अभिकरणों में यह प्रार्थना करता है कि वे वर्ष भर के लिए आवश्यक विनियोजन (Appropriation) के अपने अपने अनुमान प्रस्तुत करें। व्यूरो को लगभग सितम्बर के मध्य में ये

विभागीय अनुमान प्राप्त हो जाते हैं। विभिन्न विभागों द्वारा इस प्रकार एकत्रित किए गए अनुमानों की सूचनाओं का व्यूरो के वजट परीक्षकों द्वारा, प्रान्तोचनात्मक अध्ययन तथा सूक्ष्म परीक्षण किया जाता है। व्यूरो द्वारा अनुमानों के अध्ययन पर यह कार्य कई माह तक चलता रहता है। इससे बाद राष्ट्रपति तथा विभागीय अध्यक्षों, निर्देशकों के बीच विचार-विमर्श होता है जिसमें भी कई माह लग जाते हैं विभागों, व्यूरो तथा राष्ट्रपति द्वारा अनुमानों का पूर्ण परामर्शोचन होने व पश्चात् राष्ट्रपति दिसम्बर के प्रन्त में प्रथमा जनवरी के प्रथम माह में उसे कांग्रेस के सम्मुख प्रस्तुत करता है। इस प्रकार अमेरिका में राष्ट्रपति अपनी वित्तीय नीति का निर्धारण करता है और वजट विभाग या वजट व्यूरो की सहायता से व्यय के अनुमानों को अनुमोदन करवाने हेतु कांग्रेस को प्रस्तुत करता है।

राष्ट्रपति के द्वारा वजट सर्वप्रथम कांग्रेस के प्रथम सदन प्रतिनिधि सभा को भेजा जाता है जो तुरन्त ही अपनी विनियोजन समिति (Committee on Appropriations) को सुपुर्द कर देती है। यह समिति सरकार की अनेक श्रियाओं के विनियोजनाओं के लिए स्वयं को अनेक उपसमितियों में बाँट लेती है। समितियाँ मसौदों के लिए विभिन्न सम्बन्धित विभागों के अध्यक्ष तथा अधिकायियों को बुला सकती हैं। विभिन्न उपसमितियों अनुमानों में परिवर्तन भी कर सकती हैं। ये उपसमितियाँ विनियोजन विधेयों के रूप में निम्न सदन के सामने अपने-अपने प्रतिवेदन रखती हैं। निम्न सदन सर्वोत्तम प्रतिनिधि सभा इन विधेयों पर वाद-विवाद करती है। तथा अनुमानों के कोई भी परिवर्तन कर सकती है। प्रतिनिधि सभा जब इन अनुमानों को अनुमोदित कर देती है तब उन्हें कांग्रेस के द्वितीय सदन सिनेट में भेजा जाता है विनियोजन समितियों से भेजा जाता है जिन्हें अनुमानों में परिवर्तन करने का अधिकार वग करने का अधिकार होता है। सम्भवतः १०० रा० अमेरिका को सिनेट एकमात्र उस सदन है जिसे वित्त विधेयों पर असाधारण अधिकार प्राप्त है। सिनेट वित्त विधेय को के अधीन छोड़कर बाकी सम्पूर्ण परिवर्तन कर सकती है। विनियोजन समितियाँ अपने प्रतिवेदन सिनेट को प्रस्तुत करती हैं। सिनेट को यह अधिकार प्राप्त है कि यह उसमें निर्णय प्रदान का परिवर्तन कर सके। सिनेट में विनियोजन विधेय पारित हो जाने पर उसे राष्ट्रपति के पास इस्ताक्षर के लिए भेज दिया जाता है जो उस पर अपने हस्ताक्षर कर स्वीकृति प्रदान करता है। यदि दोनों सदनों में अनुमानों के अनुमोदन के सम्बन्ध में कोई मतभेद उत्पन्न हो जाए तो सम्मेलन कराने के लिए एक "सम्मेलन समिति" (Conference Committee) की प्रावश्यकता होती है।

"Pork-Barrel", and "Log Rolling"

संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस जब वित्तीय मामलों पर विचार करती है तो उसे बाहरी दबावों के अन्तर्गत कार्य करना पड़ता है जो कि "Pork-Barrel," and "Log Rolling" के नाम से प्रसिद्ध हैं। यहाँ पर मधीय राजनीय के धन को "गुबर के नाम या उठा पीना" (Barrel of Cork) कहा जाता था और कांग्रेस

का प्रत्येक सदस्य अपने निर्याचन क्षेत्र के लिए उसके अधिक में अधिक भाग प्राप्त करने की कोशिश करता था कि जिसने वह अपने चुनाव क्षेत्र को अधिक से अधिक सुविधाएँ प्रदान कर सकें। चूँकि कांग्रेस का प्रत्येक सदस्य अपने क्षेत्र के लिए अधिकतम धन प्राप्त करना चाहता था अतः वे परस्पर सहयोग कर रहे तथा एक दूसरे का समर्थन करते थे। इस पारस्परिक समर्थन को "लट्टा गुडकाना (Log Rolling)" कहा जाता था। धन इसके द्वारा नैपथ्य किए गए अनुमान भी" लूट क धन की तरह हो गए।

राजस्व के उपाय (Revenue Measures) —

खर्च के लिए धन की अनुमति दान के पश्चात् कांग्रेस राजस्व के सम्बन्ध में विधि (Law) का निर्माण करती है। सन् १९०० अमेरिका में कांग्रेस वर्ष भर के लिए राजस्व के उपायो से सम्बन्धित विधि का उपाय नहीं करती, अपितु लगभग प्रत्येक अधिवेशन में राजस्व विधियों में संशोधन भी करती है। प्रतिनिधि सभा में उपाय और साधन समिति (Committee of Ways & Means) तथा सिनेट की वित्त समिति (Finance Committee), पर सभी राजस्व विधेयकों को तैयार करने का कार्यभार होता है। उपाय और साधन समिति प्रायः बैठकों का आयोजन करती है, वाद-विवाद करती है, राष्ट्रपति राजकोष के सचिव तथा सिनेट की वित्त समिति से भी राजस्व के मामलों के सम्बन्ध में सुझाव प्राप्त करती है तत्पश्चात् इसी समिति का अध्यक्ष सदन के सम्मुख राजस्व विधेयक प्रस्तुत करता है। सदन में विधेयक पर वाद-विवाद होता है, उसमें संशोधन किया जाता है और तत्पश्चात् उसे स्वीकार कर दिया जाता है। प्रतिनिधि सभा में पार हो जाने पर राजस्व विधेयक को सिनेट के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है, जहाँ पहले उसे सिनेट की वित्त समिति को दिया जाता है। वित्त समिति अपने प्रतिवेदन को सिनेट के सम्मुख रखती है। सिनेट को यह अधिकार प्राप्त है कि वह उसमें परिवर्तन कर सकती है। यदि दोनों सदनों में कोई मतभेद हो जाता है तो उसे सम्मेलन समिति (Conference Committee) के द्वारा दूर किया जाता है अन्त में दोनों सदनों से राजस्व विधेयक पारित हो जान पर राष्ट्रपति के पास हस्ताक्षर के लिए भी भेज दिया जाता है जो बिना किसी हेर-फेर के उस पर हस्ताक्षर कर अपनी स्वीकृति प्रदान करता है।

3 भारत में बजट की क्रियान्विति (Execution of Budget in India)

बजट प्रक्रिया में तीसरी और अन्तिम क्रिया बजट की क्रियान्विति सम्बन्धी आती है बजट की क्रियान्विति में मुख्यतया दो विद्यमानों का ज्ञान रचना आवश्यक है—

- (1) प्रथम तो यह है कि कार्यपालिका द्वारा उसकी उम्मीद प्रहार व्यय किया जाय जिस प्रकार संसद में उसकी स्वीकृति प्रदान की है, तथा
- (2) कार्यपालिका द्वारा धन का स्थय ईमानदारी व मितव्ययता के गार होना चाहिए।

व्यवस्थापिका के मामले पर प्रभिकार है कि यह यह देते कि कार्यपालिका स्वीकृत धनराशि का कुलयोग तो नहीं कर रहा है। उसकी स्वीकृति के बिना कोई भी धन खर्च नहीं किया जा सकता।

सामान्य रूप से बजट की त्रियान्विति में निम्न तीन प्रकार की प्रियाएँ आती हैं—

- (1) धन का संग्रह (Collection of Revenue),
- (2) संग्रह किए हुए धन की समुचित रक्षा (Proper Custody of Collected Revenue), और
- (3) धन का सवितरण (Disbursement)।

इन तीनों प्रियाओं का सक्षित वर्णन नीचे दिया जा रहा है

(1) धन का संग्रह (Collection of Revenue)—

बजट की त्रियान्विति की दशा में धन का संग्रह करना सर्वप्रथम कदम है। व्यवस्थापिका द्वारा कर लगाए जाते हैं तथा राज्यपालिका उन करों का प्रबन्ध करने के लिए उपयुक्त कर्म तथा कार्यविधि के नियमों की व्यवस्था करती है। इस कार्य में भी दो प्रकार की प्रियाएँ सम्मिलित हैं—(i) करों का निर्धारण (Assessment), और (ii) वास्तविक संग्रह (Actual Collection)। करों के निर्धारण का अर्थ है उस दान का निर्णय करना कि कौन व्यक्ति कितना कर धरना चरेगा। इस कार्य के सम्पूर्ण होने पर ही कर संग्रह का वास्तविक कार्य सम्पन्न हो सकता है। यद्यपि यह कार्य भी मनभेद का है कि क्या दोनों कार्य एक ही अभिकरण में निहित होने चाहिए या अलग अलग अभिकरणों में। भारत में इस सम्बन्ध में व्यवस्था यह है कि दोनों कार्य एक ही अभिकरण में केन्द्रित किए गये हैं तथा इनके निष्पादन के लिए एक अभिकरण को उपविभागों में विभाजित कर दिया जाता है।

भारत में यह कार्य केन्द्र व राज्य में राज्यस्व विभाग करता है जो प्रायः विल अथवा राज्यस्व मंत्री के अधीन होता है। मंत्री के नीचे सामान्य रूप में एक केन्द्रीय राज्यस्व मंडल (Central Board of Revenue) होता है जो कर संग्रह के कार्य पर निगरानी रखता है। भारत में, केन्द्रीय सरकार में अब तक एक राज्यस्व मंडल का निर्माण अथवा उसका विभाजन कर दो राज्यस्व मंडल बना दिए गये हैं—एक प्रत्यक्ष करों के लिए दूसरा अप्रत्यक्ष करों के लिए। राज्यस्व मंडल की देखरेख में ही कर संग्रह करने वाले प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा कार्य किये हैं।

राज्य सरकारों में कर संग्रह का कार्य राज्यस्व विभाग में निहित है जिसके अन्तर्गत भू राज्यस्व (Land Revenue), उत्पादन, विधोकर, वृषि धायकर, आदि के विभाग व उनके कार संग्रहकर्ता अधिकारी होते हैं। राज्यों में भू राज्यस्व का कर बड़ा महत्वपूर्ण होता है जिसकी वसूली जिस स्तर पर जिलाधीश की देखरेख में हो जाती है तथा राज्य स्तर पर राज्यस्व मंडल उसकी निगरानी रखता है।

(2) संग्रह किए हुए धन की समुचित रक्षा (Proper custody of Collected Revenue)—

करो के संग्रह के उपरान्त वजेट की क्रियान्विति में दूसरा महत्त्वपूर्ण कार्य निधि (Fund) की अभिरक्षा है। इस कार्य में दो बातों का ध्यान रखना अत्यन्त आवश्यक है—एक तो यह कि निधि की अभिरक्षा में गवर्न तथा धन का दुर्योगन (Mis appropriation) आदि नहीं होना चाहिए। और दूसरी यह है कि धन के लेनदेन का कार्य शीघ्रता से होना चाहिए जिससे किसी को अनुविधा अनुभव न हो। भारत में इस कार्य के सम्पादन हेतु प्रत्येक जिले में एक राजकोष (District Treasury) की व्यवस्था की गई है। प्रत्येक जिला राजकोष के अधीन एक या एक से अधिक उप-राजकोष (Sub-treasury) होते हैं, जो जिले की प्रत्येक तहसील में स्थित होते हैं। इन राजकोषों एवम् उपराजकोषों में सघन राज्य दोनों की सरकारी के सौदे अथवा लेनदेन के सम्बन्ध में प्रतिदिन की प्राप्तियाँ (Receipts) तथा उनके सवितरण (Disbursement) का कार्य किया जाता है तथा दोनों ही सरकारी के खाते अलग-अलग रखे जाते हैं। उप-राजकोष राजकोषों के समक्ष दैनिक लेख (Daily Accounts) प्रस्तुत करते हैं, जहाँ उन्हें वर्गीकृत तथा सूचीबद्ध करके राजकोष के लेखों सहित माह में दो बार राज्य के महालेखापाल (Accountant General) को प्रेषित कर दिए जाते हैं। इस प्रकार ये राजकोष और उप-राजकोष भारत जैसे विशाल देश जैसे वित्तीय-प्रशासन की महत्त्वपूर्ण इकाइयाँ कहे जा सकती हैं। अभी तक इनमें प्रतिदिन बड़े पैमाने पर रुपये की वास्तविक लेनदेन हुआ करती थी परन्तु धीरे-धीरे बैंकों का विकास और विस्तार हान के कारण अब रुपये की वास्तविक लेनदेन का अधिकांश कार्य बैंकों में होता है। आजकल जब किसी व्यक्ति को सरकार के कर के रकम की अदायगी करनी होती है तब वह पहले राजकोष से खालान फार्म लेकर बैंक में रकम जमा कराना है। इसी प्रकार सरकार से भुगतान लेते समय भी हमें राजकोष से अपने नाम का बिल या चैक लेना पड़ता है तब बैंक द्वारा भुगतान किया जाता है।

(3) सवितरण (Disbursement) —

वजेट की क्रियान्विति में अन्तिम कार्य मग्रहित धन के वितरण सम्बन्धी है। व्यय के नियंत्रण का प्रारम्भिक उत्तरदायित्व उन अनेक विभागीय नियंत्रणकारी सलाहों का होता है जिनके अधिकार में अनुदान और विनियोजन रखे जाते हैं। धन के सवितरण की सामान्य प्रक्रिया यह है कि विपत्र अथवा बिल केवल सवितरण अधिकारियों (Disbursing-Officers) द्वारा ही गिखे जा सकते हैं जो कि अदायगियों की शुद्धता के लिए सुगम उत्तरदायी होते हैं। साथ ही नियंत्रण अधिकारियों (Controlling-Officers) द्वारा भी प्रति हस्ताक्षर किये जाते हैं जिन्हें भी गलत भुगतान के लिए उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। वितरण के सम्बन्ध में राजकोष अधिकारियों (Treasury-Officers) का यह कार्य है कि वे विपत्रों की अदायगी

का अधिकृत करने में पूर्व दोनों (Totals) की वस्तुस्थिति सुद्धता की जाँच करे। उन्हे वस्तुस्थिति अधिकारियों के हस्ताक्षरों की प्रमाणित करना होता है और आवश्यकता पड़े पर वह भी देखे कि सन्तुष्टिपत्रों में इस सम्बन्ध में अधिकार प्राप्त हैं अथवा नहीं। इस प्रकार धन की प्रशासिकाओं में उम समय तक गहरी की जा सकती जब तक कि उन्हे फिर किसी का अनुमोदन न मना दिया जाय। मुद्रातान का उन्तरदायित्व तीन व्यक्तियों पर होता है—(i) सचिवरत्न अधिकारी, (ii) नियन्त्रण अधिकारी, तथा (iii) राजकीय अधिकारी।

उत्पन्न विवरण में बजट का निर्माण तथा उसकी विद्यमानिती का स्पष्ट ज्ञान हो जाता है।

भारत में वित्तीय प्रशासन में नवीन सुधार

(Recent Reforms in Financial Administration)

सन 1920 के पूर्व में ब्रिटिश सरकारों की तरह, वित्त मन्त्रालय बजट तथा व्यवहार का नियन्त्रण करता था, परन्तु अब यह होता था कि प्रायोजनार्थों के विधानमन्त्र में देरी होती थी। कभी कभी तो पत्राचारों का निर्धारित समय में उपयोग भी नहीं हो पाता था। प्रशासनिक सुधार आयोग (Administrative Reform Commission) ने "वित्त, लेन तथा लेखा परीक्षण में सम्बन्धित प्रवृत्तियों" (जनवरी 1968) में इस समस्या की ओर सरकार का ध्यान आकर्षित किया और कहा कि—

'सरकारी व्यवहार में वित्त मन्त्रालय का नियन्त्रण मुख्यतः तीन परणों में सम्पन्न होता है—(1) कार्यक्रमों प्रवृत्तियों की नीतियों का निदान के रूप में अनुमोदन, (2) बजट अनुमानों में उपस्थिति की स्वीकृति, और (3) प्रशासनिक मन्त्रालयों को हस्ताक्षरित गणितियों के अधीन रहने हुए व्यय करने की पूर्वनिश्चित प्रदान करना, इनके प्रथम एवं द्वितीय चरणों का निष्पत्तु ही ऐसा है जिसमें वित्त मन्त्रालय का काफी समय लग जाता है और जो कि उन्हे प्रशासनिक मन्त्रालयों में दिन प्रतिदिन के कामों में उलझाव लगता है। इन चरणों में किया जाने वाला निष्पत्तु यदि प्रत्येक बड़ा और व्यापक होता है तो उसमें काफी समय और शक्ति लग जाती है तथा यह भी सम्भव है कि उन्हे कार्य की गति भद्र पड़ जाये और प्रायोजनार्थों-विशेष रूप में विज्ञान, वाणिज्यिक तथा औद्योगिक प्रायोजनार्थों के विधानमन्त्र में देरी हो और उन्हे परिणामस्वरूप राष्ट्रीय प्रवृत्तियों एवं राष्ट्रीय धन को क्षति पहुँचे। इन बातों में कोई इन्कार नहीं करता कि नियन्त्रण तथा सूक्ष्म परीक्षण की आवश्यकता है, परन्तु यह नियन्त्रण टॉय, रचनात्मक, उद्देशपूर्ण तथा विचारपूर्ण होना चाहिए। नियन्त्रण का दृष्टिकोण समुचित नहीं होना चाहिए और न ही यह प्रभाव की दृष्टि में हीन होना चाहिए।' इन विचारों में सुधार करने के लिए मुख्य चरण उठाए गए हैं।

अनुमानों की वित्त मंत्रालय द्वारा छानबीन (Scrutiny & Review by the Finance Ministry) — वित्त मंत्रालय में विभिन्न प्रशासकीय मंत्रालयों द्वारा प्रस्तुत अनुमानों का सूक्ष्म परीक्षण किया जाता है। परीक्षण व मूल्य वित्त मंत्रालय महालेखापाल की टिप्पणियों को मध्य नजर रखता है। वित्त मंत्रालय प्रशासकीय विभागों के बजट अनुमानों को मोटे तौर पर तीन भागों में बांट देता है—(1) स्थायी प्रसार अथवा स्थाय (Permanent Establishment), (2) प्रचलित योजनाएँ अथवा कार्ययोजना (Current Plans) और (3) नवीन योजनाएँ अथवा कार्ययोजना (New Plans)।

(1) स्थायी प्रसार अथवा स्थाय (Permanent Establishment) —

इसमें स्थायी वेतन-वर्ग (Pay & Allowances), कार्यलय के प्राथमिक व्यय (Office Contingencies) सम्मिलित होते हैं। इस प्रकार के व्यय में सम्बन्धित विभागीय अनुमान प्रशासकीय मंत्रालयों के द्वारा छानबीन के लिए, नौदे वित्त मंत्रालय के आर्थिक मामलों के विभाग (Department of Economic Affairs) व बजट विभाग (Budget Division) को भेजे जाते हैं।

(2) प्रचलित योजनाएँ अथवा कार्ययोजना (Current Plans) —

प्रशासकीय मंत्रालयों द्वारा तैयार की गई योजनाएँ तथा कार्ययोजना का सूक्ष्म परीक्षण वित्त मंत्रालय के व्यय विभाग (Department of Expenditure) द्वारा किया जाता है।

(3) नवीन योजनाएँ अथवा कार्ययोजना (New Plans).—

प्रशासकीय मंत्रालय जिन नवीन योजनाओं और कार्ययोजनाओं को प्राथमिक वर्ग के लिए प्रस्तावित करते हैं उनके अनुमानों का सामूहिक परीक्षण नवी योजनाओं के प्रस्तावित वर्गों के सम्बन्ध में होता है। बजट में आवश्यक व्यवस्था करने में पूर्व, व्यय की गई राशि की जाँच विभिन्न प्रशासकीय मंत्रालयों व सम्बन्धित वित्तीय मन्त्रालयों द्वारा की जाती है। पूँजीगत व्यय (Capital Expenditure) के अनुमानों की जाँच भी वित्तीय मन्त्रालयों के द्वारा की जाती है और फिर इन अनुमानों पर योजना आयोग (Planning Commission) के परामर्श में आर्थिक मामलों व विभाग द्वारा विचार किया जाता है। विचार मापनों की उपस्थिति के आधार पर तथा बजट में सम्मिलित करने के लिए प्रतियोगी नीतियों की प्रत्येक मद की प्राथमिकता (Priority) के सम्बन्ध में किया जाता है। वित्त मंत्रालय द्वारा बजट में नये मदों की पूर्ण जाँच की जाती है। नई योजनाओं पर व्यय के सम्बन्ध में वित्त मंत्रालय द्वारा जिन प्रकार के प्रश्न पूछे जाते हैं वे ये हैं—नया व्यय की क्या आवश्यकता है? विद्युत व्यय में कार्य किस प्रकार कम रहा था? इस नए व्यय में वित्त-वित्त मापों की धारणा की जा सकती है? येन कदा में धारणा? कहां से कटौती की जायेगी? वित्त-वित्त धन उपलब्ध हो गा? क्या यह सम्भव नहीं है कि धारणा नकारण इसकी आवश्यकता ही न रहे जाये? आदि।

वित्त मन्त्रालय द्वारा अनुमानों के नियन्त्रण की झालोचना —

पूर्व बजट सूक्ष्म परीक्षण की झालोचना करते हुए यह कहा जाता है कि भारी व्यय में सम्बन्धित योजनाओं के लिए सूक्ष्म परीक्षण अपूर्ण सम्भवा जाता है, क्योंकि योजना की वास्तविक आवश्यकताओं के स्पष्ट ज्ञान के न होते हुए भी बजट में धन राशि की व्यवस्था हो जाती है। इस असन्तोषजनक सूक्ष्म परीक्षण का कारण यह है कि प्रशासकीय मन्त्रालय बहुधा ऐसी योजनाएँ बजट में सम्मिलित करने के लिए ले झाने हैं जो कि केवल सैद्धान्तिक या विचार मात्र होती हैं और इसके अनिश्चित अधिकार योजनाएँ भी मन्त्रालय को ठीक बजट की तैयारी के समय प्राप्त होती हैं। ऐसी योजनाओं को बजट में सम्मिलित करने पर बजटोत्तर सूक्ष्म परीक्षण आवश्यक हो जाता है, जिसका स्वाभाविक परिणाम यह होता है कि व्यय की स्वीकृति का प्रदान करने में देरी होती है। अतः यह आवश्यक है कि मन्त्रालय बजट में उन्ही योजनाओं को सम्मिलित करे जिनके सम्बन्ध में समस्त विवरण तैयार हो चुके हों।

बहुधा ऐसा भी देखने का मिलता है कि वित्त मन्त्रालय के अधिकारी दूर-दक्षिणा नहीं चलते और आज की छोटी सी बचत के लिए बल के बड़े लाभ का छोड़ देते हैं। इस परम्परागत बड़ व्यय को पाम कर देने हैं, परन्तु किसी छोटे में नय प्रस्ताव पर धड जाते हैं।

यह भी झालोचना की जाती है कि राजकाय में कुछ हजार पीड माँगे जात हैं तो वह इनकार कर देता है, परन्तु लाखों की माँग की जाये तो वह स्वीकार कर लेती जाती है। इसी प्रकार अनुमान समिति के प्रतिवेदन में कहा गया है कि "समिति इस स्थिति को बड़ी असन्तोषजनक समझती है कि वित्त मन्त्रालय बजट में सम्मिलित करने के लिए अपूर्ण तथा अविचारपूर्ण योजनाओं को स्वीकार करने में इस प्रकार जल्दबाजी करता है। स्पष्टतः ही, इस कार्यविधि का यह परिणाम होता है कि सदन में ऐसे अपूर्ण अनुमान उपस्थित कर दिए जाते हैं जो गलत सिद्ध हो सकते हैं और जिनके कारण योजनाओं के वित्तीय पहलुओं का नियन्त्रण में गिथिलता हो सकती है तथा योजनाओं के कार्यान्वयन में देरी हो सकती है। समिति का यह मत है कि वित्त मन्त्रालय का यह कर्तव्य तथा उत्तरदायित्व है कि वह यह देखे कि ऐसी कोई भी योजना बजट में सम्मिलित न की जाये जिसका सूक्ष्म परीक्षण न हुआ हो। विन्तु यदि ऐसी योजनाएँ एक वर्ष में पूर्ण तथा परिपक्व हो जाये और यदि उनका गीम्र कार्यान्वयन आवश्यक हो, तो उस स्थिति में अनुपूरक माँगे प्रस्तुत की जानी चाहिए।"

इस प्रकार नई योजनाएँ तथा व्यय के नय मदों का सूक्ष्म परीक्षण होना चाहिए। यदि किसी महत्त्वपूर्ण बात पर वित्त मन्त्रालय तथा प्रशासकीय मन्त्रालय में मतभेद हो जाये तो उसे मन्त्रिमण्डल के सम्मुख ले जाया जाना चाहिए। यदि मन्त्रिमण्डल में भी कोई मतभेद हो तो वित्त मन्त्रालय की बात को ही महत्त्व दिया जाता है।

सरकारी आय के अनुमान

(Estimates of Revenue)

व्यय के अनुमानों का कार्य पूरा हो जाने के पश्चात् सरकारी आय का अनुमान के अनुमान तैयार करने का कार्य आरम्भ किया जाता है। यह कार्य वित्त मन्त्रालय के द्वारा किया जाता है। ऐसे विभाग जिनसे आय उपदिप्त होती है, अपने विगत वर्ष में प्राप्त आय के आँकड़ों के आधार पर आगामी वित्तीय वर्ष के लिए सम्भावित सरकारी आय का अनुमान तैयार करते हैं। ये विभाग हैं आय-कर विभाग (Income-Tax Department), केन्द्रीय उत्पादन कर विभाग (Central Excise Department) तथा सीमा शुल्क विभाग (Customs Department), आय का पता लगाने के बाद वित्त मन्त्रालय व्यय की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए करों (Taxes) की दरों में हेरफेर करता है। इस स्थिति में यह भी सम्भव है कि नये कर लगाये जायें, पुराने कर समाप्त कर दिए जाय या बढ़ा दिए जाय अथवा घटा दिए जायें।

वित्त मन्त्रालय जब आय-व्यय के अनुमान तैयार कर लेता है तो उसके म प्रस्तुत करने के लिए दो विवरण-पत्र (Statements) तैयार किए जाते हैं—(1) वार्षिक वित्तीय विवरण-पत्र (Annual Financial Statement) और (2) अनुदानों की माँगे (Demands for Grants), प्रथम विवरण पत्र के दो भाग होते हैं—एक, वित्तमन्त्री का बजट-भाग जिसमें देश की आर्थिक स्थिति के विवरण के साथ सरकार की वित्तीय नीति तथा नवीन कर प्रस्तावों का भी विवरण होता है तथा दूसरा, बजट अनुमान जिनमें सार्वजनिक लेखे (Public Accounts) तथा मञ्जित नीति (Consolidated Funds), दोनों के ही अन्तर्गत सरकार की कुल प्राप्तियों (Gross Receipts) तथा व्यय (Expenditure) अलग-अलग रूप में दिखाए जाते हैं। दूसरे विवरण पत्र अर्थात् अनुदानों की माँगे के अन्तर्गत वे सम्पूर्ण व्यय दिखाए जाते हैं जिनकी पूर्ति सार्वजनिक निधि से की जाती है। यहाँ यह बात देना आवश्यक है कि वित्तमन्त्री को धारा 112 के अन्तर्गत दोनों ही प्रकार के व्यय-पत्र बनाना अनिवार्य माना गया है। वित्तमन्त्री को इस धारा में निम्न प्रकार के व्यय भाग को सार्वजनिक निधि पर भारित व्यय (Expenditure charged upon the Consolidated Fund of India) के रूप में दर्शाए है, इस पर व्यय-माँगों का विचार तो कर सकता है पर मजबूत करने का अधिकार नहीं है—

(1) राष्ट्रपति का वेतन, भत्ते, एरम् इतके पद में सम्बन्धित अन्य व्यय,

(2) राज्य सभा के सभापति एवम् उप-सभापति तथा लोकसभा के अध्यक्ष तथा उप-अध्यक्ष के वेतन तथा भत्ते,

(3) ऐसे ऋण-भार (Debt-Charges) जिसका दायित्व भारत सरकार पर है,

(4) सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को दिए जाने वाले वेतन, भत्ते और पेंशने तथा मधीय न्यायालय (Federal courts) के न्यायाधीशों को दिए जाने वाले वेतन, भत्ते और पेंशने ।

(5) भारत के नियंत्रक एवं महा-लेखापरीक्षक के वेतन, भत्ते तथा पेंशने,

(6) किसी न्यायालय या मध्यस्थ न्यायाधिकरण (Arbitral Tribunal) के निर्णय, आज्ञापन (decree) अथवा पंचाट (Award) के मुद्दान के लिए, अपेक्षित कोर्ट धनराशि, और

(7) इस अधिनियम द्वारा अथवा मसदा के किसी कानून द्वारा इस प्रकार भारत को दिये जाने वाले अन्य कानून ।

व्यवस्थापिका के लिए बजट (Budget for the Legislature)—

उपरोक्त दो मध्यवर्ती प्रकरण पर न्याय हो जाने पर इनके व्यवस्थापिका में प्रस्तुत किया जाता है ।

इस प्रकार उपरोक्त तरीके से वायव्यवस्था द्वारा बजट तैयार किया जाता है तथा विचार और अनुमोदन के लिए व्यवस्थापिका के सम्मुख प्रस्तुत किए जाते हैं । प्रत्येक वित्तीय वर्ष के सम्बन्ध में संसद के दोनों सदनों के सम्मुख राष्ट्रपति भारत सरकार से (बिल सत्रों में) उस वर्ष के लिए अनुमानित प्राप्तियां तथा व्यय का विवरण स्वभाषणा जिसे अधिनियम में 'वायव्य वित्त विवरण' के नाम से बनाया गया है ।

2. भारतीय व्यवस्थापिका में बजट

(Budget in Indian Legislature—Parliament)

प्रजातांत्रिक व्यवस्था में राजकीय वित्त पर सम्पूर्ण अधिकार जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों में ही निहित होना चाहिए, यही कारण है कि प्रजातांत्रिक देशों में बजट पर स्वीकृति प्रदान करने का एकमात्र अधिकार व्यवस्थापिका को ही प्राप्त होता है । अतः कार्यपालिका के द्वारा जो बजट का निर्माण हो जाता है उसे व्यवस्थापिका के सम्मुख उसकी स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है ।

वित्त पर संसद की शक्ति सम्बन्धी बंधानिष्ठ उपबन्ध—

भारतीय अधिनियम में यह व्यवस्था है कि प्रत्येक वित्तीय वर्ष के बारे में संसद के दोनों सदनों के समक्ष राष्ट्रपति भारत सरकार को उस वर्ष के लिए अनुमानित प्राप्तियों और व्यय का विवरण स्वभाषणा, जिसे वायव्य वित्तीय विवरण कहा जायेगा । वायव्य वित्तीय विवरण में दिए हुए व्यय के अनुमानों में—

(1) भारत की सचिव निधि पर भारत सरकार की पूर्ण के लिए अपेक्षित धनराशियां, तथा

(2) भारत की सचिव निधि में दिए जाने वाले अन्य प्रस्तावित व्यय को पूर्ण के लिए अपेक्षित धनराशियां, अथवा अन्य दिशाओं जायेगी तथा राष्ट्रपति के पर होने वाले व्यय का अन्य व्यय में भेद किया जाएगा ।

बजट का प्रस्तुतीकरण (Presentation of the Budget)

व्यवस्थापिका में बजट पर स्वीकृति के कार्य की शुरुआत बजट के प्रस्तुतीकरण से होती है। व्यवस्थापिका में बजट का प्रस्तुतीकरण का समय ब्रिटेन, भारत, मद्रास राज्य अमेरिका आदि देशों में जनरल मंत्रिपरिषद् की प्रेसिडेंट में कार्यवाहिका ही करती है, भारत में मध्य सरकार का सामान्य बजट वित्त मंत्री द्वारा परसदी मंत्री के पन्तिम दिन शाम के पाँच बजे सांक्रमभा में प्रस्तुत किया जाता है। वहीं यह बता देता जातप्रद होता कि भारत में दो बजट बनाये जाते हैं। एक सामान्य बजट दूसरा द्वितीय बजट। सामान्य बजट का मन्त्र मन्त्रा में प्रस्तुत करने समय वित्त मंत्री मन्त्रपरिषद् की द्वितीय मीनिंग र राज्य म अथवा बजट भाषण देता है जिसकी द्वितीय द्वितीय मन्त्री सदस्या का वाद ही जाती है जिसमें कि सदस्य वाद-विवाद के समय प्रपने को पूरी तरह तैयार कर सके। जिस दिन समय में बजट प्रस्तुत किया जाता है उस दिन बजट पर किसी प्रकार का वाद विवाद नहीं होता है।

बजट पर सामान्य वाद-विवाद— बजट प्रस्तुत होने के कुछ दिनों बाद उस पर समय में वाद-विवाद का कार्य प्रारम्भ होता है। सामान्यतया वाद-विवाद के लिए दो मीन दिन निर्धारित किए जाते हैं। मन्त्रपरिषद् नियम मन्त्रा 207 (1) (2) र अन्तर्गत सामान्य विवाद के समय मन्त्रा की दम बात की छूट होती है कि वह सम्पूर्ण बजट समय या उसमें उपग्र गिडान्त के द्वितीय प्रश्न के बारे में वाद-विवाद कर सके परन्तु उस समय मन्त्रा में न ही कोई प्रस्ताव ही प्रस्तुत किया जा सकता है न ही बजट पर मतदान किया जा सकता है। सामान्य वाद-विवाद के अन्त में वित्त-मन्त्री विवाद का एक सामान्य उत्तर देते हैं।

यहाँ यह बात उल्लेखनीय है कि बजट पर सामान्य वाद-विवाद करने की परिपाटी ब्रिटेन अथवा अमेरिका का अन्वेषण है। उन समय व्यवस्थापिका की कोई द्वितीय अधिपति प्राप्त नहीं था और उसमें केवल वाद-विवाद ही-होता था। इसकी उपसंग-मिता केवल यह है कि वाद विवाद के अन्त पर सदस्य सरकारी द्वितीय नीति के सुल-योग का विवेचन करते हैं तथा जो पत्रागिनी पूर्व कार्य में कार्य हो चुकी हैं उनकी जानकारी प्राप्त करने हैं।

संसदीय पर मतदान (Voting on the Bill).—

बजट पर सामान्य वाद-विवाद समाप्त हो जाने पर मन्त्र मन्त्रा में अनुदानों की माँगों पर संसदीय बजट के अन्त में मतदान (Voting of Supplies) कार्य प्रारम्भ होता है, मतदान एक-एक माँग पर अन्त-अन्त होता है। यहाँ यह बात यह स्पष्ट योग्य है कि भारत में बजट की माँगों पर मतदान का अधिपति केवल मन्त्रपरिषद् की ही प्राप्ति है अन्तः यह कार्य मन्त्र मन्त्रा में ही सम्पन्न होता है, अन्तः अधिपति के रूप में बजट का प्रस्तुतीकरण और उस पर सामान्य वाद-विवाद दोनों ही मन्त्रों में होता है। इसके अन्तर्गत ब्रिटेन की 'आनि भाग में बजट की माँगों पर

मतदान करते समय लोकसभा सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) की हैमियत में नहीं बैठती बल्कि वह सदन के रूप में ही अपना कार्य करती है। ब्रिटेन की भाँति भारत में भी लोकसभा को बजट की अनुदान मांगों को अस्वीकार करने अथवा उनमें कटौती करने का तो अधिकार प्राप्त है किन्तु उस किसी व्यय में वृद्धि करने या नये व्यय को प्रस्तावित करने का अधिकार प्राप्त नहीं है जैसा कि मधुक्त राज्य अमेरिका की अध्यक्षान्मक शासन व्यवस्था में वहाँ की कांग्रेस को प्राप्त है।

लोकसभा में अनुदानों की मांगों पर मतदान के सम्बन्ध में उस प्रकार का नियम है कि प्रत्येक मन्त्रालय की मांगों के लिए दिन नियत कर दिए जाते हैं और नियत अवधि के अन्तिम दिन सायंकाल 5 बजे अध्यक्ष द्वारा उस पर मत ल लिए जाते हैं। लोकसभा में अनुदान की प्रत्येक माँग इस प्रकार के प्रस्ताव के रूप में रखी जाती है कि 'प्रमुख-प्रमुख' माँगों के सम्बन्ध में 31 मार्च 19 को समाप्त होने वाले वर्ष की अवधि में व्ययों की अदायगी के लिए, एक धनराशि जो रपण (इतने) में अधिक न हो, राष्ट्रपति के लिए स्वीकृत की जानी चाहिए। विधिवत् मतदान होने के पश्चात् ही माँग (Demand) अनुदान (Grant) बनती है।

कटौती प्रस्ताव (Cut-Motions)—

माँगों के सम्बन्ध में सदस्यों द्वारा कटौती प्रस्ताव भी प्रस्तुत किए जा सकते हैं। लोकसभा में प्रायः तीन प्रकार के कटौती प्रस्ताव प्रस्तुत किए जाते हैं।

(1) नीति सम्बन्धी कटौती प्रस्ताव (Policy Cut Motion) -

इस कटौती के अन्तर्गत सम्पूर्ण माँग की धनराशि को प्रायः समान मात्रा करने के पक्ष में होती है। यह प्रस्ताव माँग में अन्तर्निहित नीति के प्रति अस्वीकृति का सूचक है ऐसे प्रस्ताव को 'नीति का अस्वीकृति का कटौती प्रस्ताव' भी कहा जाता है। ऐसे प्रस्ताव की मूचना देने वाला सदस्य नीति की योजना का यथार्थ रूप में उल्लेख करेगा जिन पर कि वह वाद-विवाद का प्रभाव कर रहा है। विवाद मूचना में उल्लेख की गई विशिष्ट बात अथवा बातों तक ही सीमित रहना और सदस्यों को उस बात की स्वतन्त्रता होगी कि वे वैकल्पिक नीति का पक्ष समर्थन कर सकें।

(2) मितव्ययता कटौती प्रस्ताव (Economy Cut-Motion)—

इसमें यह माँग की जाती है कि सम्पूर्ण धन में से विशिष्ट धनराशि काट दी जानी चाहिए। यह माँग या तो किसी विशिष्ट कार्य पर व्यय करने वाली धनराशि को कम करने के लिए की जाती है अथवा किसी एक मद में कमी या समाप्ति के रूप में हो सकती है। इस सम्बन्ध में जो भाषण होंगे वे इस विवाद तक ही सीमित होंगे कि मितव्ययता किस प्रकार लाई जा सके।

(3) प्रतीक कटौती (Token Cut) —

इसमें माँग की धनराशि में से एक निश्चित धनराशि (जैसे एक सौ रुपये की कमी की जानी चाहिए) की कटौती का प्रस्ताव प्रस्तुत किया जाता है जिसे प्रतीक

कटौती कहा जाता है। यह प्रस्ताव उन विनिश्चित सिद्धांत प्रस्तुत करने के लिए किया जाता है जो कि भारत सरकार के उत्तरदायित्व की परिधि के अन्तर्गत प्रस्ताव है। ऐसे प्रस्ताव के सम्बन्धी वाद-विवाद प्रस्ताव में उन्निश्चित विनिश्चित सिद्धांत तक ही सीमित रहता है।

सोवमभा के मध्यम बजट में प्रस्तावित यह की किसी मद को बढ़ा रही करने संबंधी किसी में वृद्धि नहीं कर सकने। वे किसी भी मद के व्यय की अनुरोधों को केवल या तो प्रतीक्षा कर सकने है अथवा उनमें काफी कट सकने है। व्यवहार में अनुभवित यह है कि ऐसा करना भी सम्भव नहीं होता। सतवीय व्यवस्था में बजट के आधार पर मद या कार्य सम्पादित होता है। मन्त्रिमण्डल अपने बजटों के बाद पर किसी भी कटौती प्रस्ताव का विचार करता है। इस प्रकार बजट का वाद-विवाद कुछ विनिश्चित विनाश के प्रशासन के विरुद्ध सिद्धांतों का सामान्य प्रदर्शन मात्र है। बजट का प्रस्तुतीकरण तथा वाद-विवाद यह लगे महत्त्वपूर्ण अवसर है जबकि लोगों पर मतदान द्वारा ज्ञान में पूर्ण सिद्धांतों व्यक्त की जा सकती है। कटौती प्रस्ताव या अनुदानों के उनके सम्बंध में इस प्रकार के प्रस्ताव के माध्यम से सरकार अथवा किसी विनिश्चित मन्त्रालय की नीतियों तथा कार्यक्रमों का विरोध करती है और अन्त में विभागीय मन्त्री के द्वारा उसका उत्तर दिया जाना के पश्चात् अध्यक्ष द्वारा भाग पर मतदान किया जाता है जिसमें मदन ही भाग स्वीकार कर ली जाती है। यदि कभी आवश्यकता भाग को अस्वीकार कर दे अथवा उसमें कटौती के प्रस्ताव को स्वीकार कर दे तो इसके तात्पर्य यह होता कि मन्त्रिमण्डल मदन का विश्वास नहीं करता है। ऐसी स्थिति में मन्त्रिमण्डल त्याग पत्र देने का लिए बाध्य है। परन्तु मन्त्रिमण्डल या बजट में होने के कारण या सम्भावना ऐसी स्थिति पैदा होने की सम्भावना बढ़ाचि नहीं होती। इसके विपरीत अध्यक्षतात्मक मदन व्यवस्था में मदन की अनुदातो की किसी भाग को अस्वीकार करने, उसमें कम-अधिक करने का पूरा अधिकार होता है। लेकिन वार्षिक-पारिका को त्याग पत्र देने की आवश्यकता नहीं होती।

विनियोग विधेयक (Appropriation Bill)

सोवमभा में सम्पूर्ण भागों पर मतदान समाप्त होने के पश्चात् पूर्वियों के लिए मतदान का अन्तिम चरण विनियोजन या विनियोग विधेयक का अनुमोदन (Approval) है। विनियोग विधेयक मदन द्वारा मतदान की दृष्टि भागों को काबू में रख देता है और उन भागों के लिए भारत की मन्त्रिमण्डल में धन निकालने का अधिकार प्रदान करता है। सोवमभा में इसके पारित होने की प्रक्रिया यही है जो किसी दूसरे विधेयक की होती है, लेकिन उसमें एक अन्तर है कि इस विधेयक को पारित करने समय मदन द्वारा पूर्व पारित अनुदातो में अथवा मन्त्रिमण्डल के प्रस्तावों में कोई संशोधन नहीं किया जा सकता। सोवमभा में इस विधेयक पर तीन-बार चर्चे तक वाद-विवाद के पश्चात् स्वीकार कर लिया जाता है। तात्पश्चात् अध्यक्ष

(1) सरकार के विभिन्न मंत्रालयों में वित्तीय सलाहकार नियुक्त किये गए हैं। इन्हें वित्तीय सलाहकार, उप वित्तीय सलाहकार, या सहायक वित्तीय सलाहकार कहा जाता है। इनका मुख्य कार्य नियोजन के आधार पर व्यय के नियंत्रण के बारे में प्रशासकीय मंत्रालयों की सहायता करना है। यह सलाहकार एक कड़ी के ममान वित्त मंत्रालय और व्यय करने वाले मंत्रालयों के बीच में अपना कार्य करते हैं। इनकी सहायता से दोनों विभागों की काफी सहायता मिल जाती है, क्योंकि बहुत सा समय जो ये विभाग व्यवस्था तथा योजना के सम्बन्ध में लगाते जो अब सलाहकारों की सहायता के प्राप्त होने के कारण बट जाता है दूसरे एक विशेषज्ञ के रूप में भी इनका महत्वपूर्ण स्थान होता है।

(2) अगस्त 1958 में, बजट निर्माण की व्यवस्थाओं के सम्बन्ध में तथा अर्धनियम व्यय पर वित्तीय नियंत्रण के सम्बन्ध में कुछ परिवर्तन किया गया। वित्त मंत्रालय द्वारा की जाने वाली मुख्य जाँच बजट बनने से पूर्व की जाने लगी। साथ ही साथ प्रशासकीय मंत्रालयों को यह स्वतन्त्रता दी गई कि वे 50 लाख रुपये तक की लागत वाली योजनाओं के सम्बन्ध में व्यय के आदेश जारी कर सकें। इन मंत्रालयों को कुछ और भी अधिकार प्रदान कर दिये गये।

(3) सितम्बर 1961 में कुछ मंत्रालयों को और अधिक विनीय अधिकार प्रदान किए गए। इन मंत्रालयों में मुख्य हैं—वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय, सामुदायिक विकास तथा सहकारिता मंत्रालय, सूचना तथा प्रसारण मंत्रालय तथा सार्व मंत्रालय हैं। ये अधिकार पदों के निर्माण, धनराशियों के पुनर्नियोजन के सम्बन्ध में तथा अनुमोदित प्रयोजनाओं की अग्रभूत इकाइयों के लिए व्यय के आदेश देने के सम्बन्ध में थे। इन मंत्रालयों को और अधिक स्वतन्त्रता तथा अधिकार मिल जाने से इनके कार्यक्रम में और कार्यबुझलता बढ़ जाने की सम्भावना बन गई।

(4) बजट के निर्माण के पश्चात् की जाने वाली छानबीन एवं जाँच पड़ताल को समाप्त करने की शक्ति से यह आवश्यक समझा गया कि विस्तृत बजट तैयार किए जायें। क्योंकि इस जाँच पड़ताल में समय के साथ-साथ घन का भी आश्चर्य होता है। फिर यदि विस्तृत बजट तैयार हो जाये तो घन तथा समय दोनों की बचत हो सकती है। इस योजना का विस्तार अन्य मंत्रालयों तक किया गया। जून 1962 में यह आय नियंत्रण का एक स्थायी लक्षण बन गई।

प्रशासकीय मंत्रालयों को वित्तीय अधिकार दिए जाने और उपयुक्त सुधार किए जाने के बाद भी मंत्रालयों की वित्तीय मुक्ति का लक्ष्य अभी अपूरा ही है। परन्तु कुछ और आवश्यक व्यवस्था करने के उपरान्त ही लक्ष्य की पूर्ण प्राप्ति सम्भव हो सकती है। समय-समय पर सुधार किए जा रहे हैं तथा मंत्रालयों को अधिकारों के साथ उत्तरदायित्व में बाँधा जा रहा है।

संसदीय वित्तीय समितियाँ

(Parliamentary Financial Committees)

संसद में बजट तथा वित्त विधेयक के पारित हो जाने के पश्चात् यह समझ लेना कि उसका उत्तरदायित्व समाप्त हो गया है, गलत होगा। संसद वित्तीय विधेयकों

के पारित करने के पदनात् भी उनके त्रियाम्बयन पर निगरानी रखती है। इसके पीछे यह धारणा है कि संसद जिस धन के सचों की स्वीकृति देती है वह जन-धन होता है और उसका समुचित उपयोग होना चाहिए। संसद, स्वयं के द्वारा वित्त पर नियंत्रण रखना कठिन कार्य है। अतः अपने इस उत्तरदायित्व के निर्वाह के लिए समितियों की रचना करती है जो विभागों के कार्य संचालन तथा उनके वित्तीय प्रशासन की गहराई के साथ जाँच करवाती है। विभिन्न विभागों के लिए स्वीकृत की गई राशि के हिसाब-बिठाव की जाँच करने के उद्देश्य से संसद वित्तीय समितियों का निर्माण करती है जिनमें मुख्य हैं—लोक लेखा समिति, अनुमान समिति। इन समितियों के कार्यों का सक्षिप्त वर्णन नीचे प्रस्तुत किया जा रहा है।

सार्वजनिक या लोक लेखा समिति

(Public Accounts Committee)

सर्वप्रथम भारत में केंद्र में लोक लेखा समिति की स्थापना सन् 1921 में मॉन्टेग्यू-चेम्सफोर्ड सुधारों के पत्रस्वरूप 1923 में की गई। अपने प्रारंभ से ही लोक लेखा समिति सार्वजनिक व्यय के विषयी नियंत्रण की एक बड़ी शक्ति बन गई थी। इसके समूह सम्बन्धी तथा इसकी सत्ता की सीमाओं के वापसूद भी इसने सरकार पर सार्वजनिक धन के व्यय में मितव्ययता बरतने के सम्बन्ध में दयाव दावकर बहुत प्रभाव डाला है। सन् 1950 में नए संविधान के लागू होने के साथ ही इस समिति में से सरकारी तत्वों को हटा दिया गया और अब इसमें केवल साद के सदस्य ही होते हैं। अब यह समिति सभी मन्दीय समिति बन गई है। प्रारम्भ में इसमें 15 सदस्य थे जो सभी लोक सेवा के सदस्य होते थे। सन् 1953 में इसके सदस्यों की संख्या घटाकर 22 कर दी गई। यह वृद्धि राज्य सभा को प्रतिनिधित्व देने के लिए की गई। लोक लेखा समिति संसद का ऐसा निकाय है जो प्रतिवर्ष निर्वाचित किया जाता है। इसका निर्वाचन एकल संसदीय मत द्वारा धानुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर होता है। इस प्रकार के निर्वाचन व्यवस्था का उद्देश्य यह है कि समिति में मुख्य राजनैतिक दलों को प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सके और उसके सदस्यों की माया संसद में उनकी अपनी राजनैतिक दलीय शक्ति के अनुपात में होनी चाहिए। साधारणतया इस समिति का अध्यक्ष शासक दल का ही व्यक्ति होता था, जो त्रिदल प्रणाली के विस्तृत विष्ट था। ब्रिटेन में विदेशी दल के महत्वपूर्ण व्यक्ति को इस समिति का अध्यक्ष बनाया जाता है। भारत में 1969 से यह परम्परा डालने का प्रयत्न किया गया है कि विरोधी दल का कोई नेता इसका अध्यक्ष हो। श्री एम० चार० मंगानो विरोधी दल के प्रथम नेता थे जो लोक लेखा समिति के सभापति पदांतीत किए गए थे।

समिति के अल्पनिमित्त कार्य हैं जिनके सम्बन्ध में उसे अपने को संतुष्ट कर लेना चाहिए—

(1) लेखा या खातों में धनराशियों के जो भुगतान दिखाए गए हैं, क्या वे धनराशियाँ उस सेवा अथवा कार्य के लिए वैधानिक रूप से उपलब्ध थीं अथवा उस पर लागू होती थी जिस पर कि वे लागू या भारत की गई थीं।

(2) क्या व्यय उस प्राधिकार के अनुरूप है जो उसका नियन्त्रण करती है।

(3) क्या प्रत्येक पुनर्विनियोजन (Re-appropriation) समर्थ अधिकारी द्वारा बनाए गए नियमों के अन्तर्गत इस सम्बन्ध में किए गए उपबन्ध के अनुसार किया गया है।

लोक लेखा समिति के निम्न कर्तव्य हैं—

(1) नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन के आधार पर उन सभी लेखाओं के वितरण का परीक्षण करना जिनमें कि राज्य निगमों एवं व्यापार तथा निर्माण करने वाले योजनाओं और परियोजनाओं की आय तथा व्यय का उल्लेख किया गया हो। इन विवरणों के साथ-साथ लेखा समिति उन विवरणों की भी जाँच करती है जिन्हें कि किन्हीं विशेष निगम, व्यापारिक संस्था या प्रायोजना की वित्तीय व्यवस्था का नियमन करने वाले वैधानिक नियमों के उपबन्ध के अनुसार तैयार किया गया हो या जिनको तैयार करवाना राष्ट्रपति आवश्यक समझता हो।

(2) उन स्वायत्त संस्थाओं तथा अर्द्ध-स्वायत्त संस्थाओं के आय तथा व्यय के लेखा विवरणों की परीक्षा करना जिनका लेखा परीक्षण भारत के लेखा नियन्त्रक तथा महालेखापरीक्षक द्वारा या राष्ट्रपति के निर्देशों के अनुसार अथवा ससद की सर्विधि (Statute) के अन्तर्गत किया गया हो।

(3) नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक के उन मामलों से सम्बन्धित प्रतिवेदन पर विचार करना जिनके विषय में राष्ट्रपति उससे किसी भी आय अथवा प्राप्त का लेखा परीक्षण करने या भंडारों (Stores) तथा शेय माल (Stocks) के खातों की जाँच की माँग करे।

(4) इन विषय की जाँच करना कि धनराशियाँ जिन मदों में प्रदर्शित की गई हैं क्या वे वैधानिक रूप से उन्हीं कार्यों के हेतु प्रदान की गई हैं।

समिति की कार्य-पद्धति

नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक अपनी जाँच का प्रतिवेदन सध में राष्ट्रपति तथा राज्यों में राज्यपाल के समक्ष प्रस्तुत करता है। राष्ट्रपति इन्हें व्यवस्थापिका के सम्मुख प्रस्तुत करवाता है। ससद इन प्रतिवेदनों को विस्तृत एवं सूक्ष्म अध्ययन के लिए लोक लेखा समिति को सौंप देती है। राज्यों में नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के स्थान पर महालेखापाल इस कार्य को सम्पादित करते हैं। प्रत्येक विभाग के लेखों का परीक्षण व्यापक एवं पृथक रूप से होता है। समिति को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वह अधिकारियों को बुलवा सके तथा कागजातों तथा अभिलेखों की माँग कर सके। यह अपने विचाराधीन लेखों में उल्लिखित व्यय के सम्बन्ध में विभागीय अधिकारियों से प्रश्न पूछ सकती है। जब मन्त्रालयों या विभागों के लेखों

की जांच की जाती है तब उस सम्बन्धित मन्त्रालय के सचिव समिति के समक्ष उप-स्थित होते हैं। समिति को यह भी अधिकार प्राप्त है कि किसी मन्त्रालय अथवा विभाग में प्रतिबन्धिता या अनुचित लेनदेन की निवारण पायी जाये तो वह उनसे त्रिनित्र स्पष्टीकरण भी माँग सकती है। समिति अपनी रिपोर्ट अपने अध्यक्ष को प्रस्तुत करती है तत्पश्चात् अध्यक्ष उस रिपोर्ट को विधान मण्डल अथवा लोकसभा के अध्यक्ष के पास भिजवा देता है। समिति द्वारा प्रस्तुत प्रतिनिधियों की प्रतिनिधित्व विभागीय अध्यक्षों को भी भेजी जाती है। समिति द्वारा विभागों को हितानुकूल सम्बन्धी सलाहनात्मक सुझाव भी दिए जाते हैं। यदि सरकार समिति की किसी सिफारिश से अनुसार कार्य न करना चाहे या सिफारिश से सतमत न हो तो उसे उसके सम्बन्ध में कारण प्रस्तुत करना पड़ता है। समिति की रिपोर्ट पर तीव्रतापूर्वक विचार-विमर्श कर सकती है।

समिति की उपयोगिता (Utility of the Committee) :

लोक सेवा समिति के कारण सार्वजनिक धन का प्रयोज्य नहीं हो पाता है। अधिकारियों व कर्मचारियों को सदा यह भय बना रहता है कि लोगों की जांच की जायेगी और यदि प्रतिबन्धिताएँ पाई गईं तो उनका दुष्परिणाम भी उसे चुभना पड़ेगा अतः निरीक्षण के भय से कर्मचारी अपने कर्तव्यों के प्रति सजग रहता है। प्रायः सार्वजनिक सेवा समिति के विरुद्ध यह कहा जाता है कि वह तो लोगों का पोस्टमार्टम करती है। मूल कार्य तो नियन्त्रक एवं महानिरीक्षणक के द्वारा किया जाता है, चेप करने को वृद्ध भी नहीं रह जाता। परन्तु यह माधेय उचित नहीं है। वास्तव में समिति कई महत्त्वपूर्ण कार्यों को करती है। समिति ने कई बार पत्र सम्बन्धी दुष्प्रयोग के मामलों को पकड़ा है तथा प्रशासन में मितव्ययता लाने के लिए कई महत्त्वपूर्ण सुझाव दिए गए हैं। इसके महत्त्व को बताने हुए श्री चन्दा ने कहा है कि "वर्षों तक समिति ने यह आशा पूर्ण की है कि इसे सरकारी व्यय के नियन्त्रण में सरकारी माध्यम के रूप में विशिष्ट होना चाहिए।" माधारसनः समिति दायगत राजनीति से स्वयं को पृथक् करके निष्पक्ष दृष्टि में कार्य करती है। अपने इन्हीं गुणों के कारण सार्वजनिक सेवा समिति ने सफलता पाई है। सेवा समिति की विस्तार तथा दृढ होना चाहिए क्योंकि उसे अनेक जटिल तथा तकनीकी समस्याओं का सामना करना होता है तथा विरोधों से बाध-विवाद करता पड़ता है। अतः समिति की उपयोगिता में इनकार नहीं किया जा सकता।

अनुमान समिति

(Estimates Committee)

धन के विनियोजनों पर नियन्त्रण स्थापित करने के लिए संसद द्वारा अनुमान समिति की स्थापना की जाती है। इस प्रकार की समिति की स्थापना सर्वप्रथम सन् 1912 में इंग्लैंड में हुई थी। इसका गठन सरकारी व्यय में मितव्ययता लाने की दृष्टि से किया गया था। भारत में इस समिति की स्थापना 1938 में हुई थी जबकि

यह महत्त्वपूर्ण प्रश्न उठाया गया था कि सरकारी व्यय में कितने 10% बटौती की जाय। अंग्रेजी शासनकाल में इस प्रकार की समिति प्रभावशील न रह सकी क्योंकि ब्रिटिश शासक नहीं चाहते थे कि उसकी नीतियों की आलोचना की जाये। भारत के भूतपूर्व वित्तमन्त्री डा० जानमथाई के परामर्श पर सन् 1950 में अनुमान समिति की पुनर्स्थापना की गई। यह समिति प्रशासकीय विभागों के अनुमानों की जाँच करती है तथा मितव्ययता लाने के सुझाव देती है।

संगठन (Composition) :

अनुमान समिति एक स्थायी समिति है और इसके सदस्यों का निर्वाचन लोक सभा के सदस्यों द्वारा अपने में से किया जाता है। इसमें 30 सदस्य होते हैं। इनका निर्वाचन एकल सार्वजनिक मत द्वारा प्रानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के अनुसार होता है। प्रारम्भ में इसके सदस्यों की संख्या 25 थी। लोकसभा का अध्यक्ष समिति के सदस्यों में से एक को अध्यक्ष नियुक्त करता है। यदि लोकसभा का उपाध्यक्ष इस समिति का सदस्य होता है तो वही इसका अध्यक्ष पद ग्रहण करता है। मन्त्रीगण अनुमान समिति के सदस्य नियुक्त नहीं किए जाते हैं।

कार्य (Functions):—

अनुमान समिति को निम्न कार्य करने होते हैं—

- (1) प्रशासन में मितव्ययता, कुशलता तथा सुधार लाने के सम्बन्ध में लोकसभा को सुझाव देना।
- (2) प्रशासन में मितव्ययिता तथा कार्यकुशलता लाने के लिए वैकल्पिक नीतियों का सुझाव देना।
- (3) प्रशासकीय त्रियाग्रो के सम्पादन में लगे हुए धन के औचित्य-प्रवृत्तिय का जाँच करना।
- (4) अनुमान ससद के समक्ष किन् रूप में प्रस्तुत किए जायें, इस सम्बन्ध में सुझाव देना।

प्रत्येक वर्ष एक या दो मन्त्रालयों के हिसाब-विनायों का परीक्षण अनुमान समिति के द्वारा किया जाता है। अनुमानों के सम्बन्धित सामग्री इस समिति के द्वारा एकत्रित की जाती है। मन्त्रालय से प्राप्त अनुमान सम्बन्धी सामग्री समिति के अन्य सदस्यों के पास भेजी जाती है। जिस समय समिति की बैठक होती है उस समय भी समिति अनुमानों से सम्बन्धित बहुत सी बातों के सम्बन्ध में विचार करती है। समिति को अधिकार प्राप्त है कि मन्त्रालयों के सदस्यों को बुलाकर अभिलेखों के सम्बन्ध में बहुत सी उसकी हुई और महत्त्वपूर्ण प्रश्नों पर सूचना प्राप्त कर सकती है। तत्पश्चात् समिति अपना प्रतिवेदन तैयार कर अपनी सिफारिशों सहित लोकसभा के सामने प्रस्तुत करती है। यदि सरकार समिति के द्वारा प्रस्तुत सुझावों को स्वीकार करने के लिए तैयार नहीं होती है जो उसे पुनः समिति के पास पुनर्विचार के लिए लौटाती है। यदि समिति उस पर पुनर्विचार करने के लिए तैयार नहीं होती है तो

अन्तिम निर्णय मसद के पास प्रारक्षित रहता है। यह सर्वविदित है समय-समय पर मसद को अनुमान समिति के मूल्यवान तथा महत्त्वपूर्ण सुझाव प्राप्त होने रहते हैं।

1950 में लोकसभा के भूतपूर्व अध्यक्ष श्री भावतकर ने समिति के अनुमान पर प्रस्ताव डालने हुए चार उद्देश्य बनाए हैं, जो निम्न हैं—

- (1) जनसाधारण तथा सरकार के बीच सम्पर्क स्थापित करना।
- (2) सरकार की नीतियों को प्रभावित करना।
- (3) भाष्यताक्ति पर स्वयं नियन्त्रण रखना जिससे यह निरनुशा न बन पाये।
- (4) सदस्यों को प्रशासन की गतिविधियों के सम्बन्ध में तथा उनकी समस्याओं के सम्बन्ध में सूचित करें।

अनुमान समिति की उपयोगिता (Utility of Estimates Committee)

अनुमान समिति के कार्यों का यदि परीक्षण किया जाय तो यह स्पष्ट हो जाता है कि यह सामदायिक कार्य कर रही है। इसकी अधिकांश गिकारिमें सरकार द्वारा स्वीकार की गई हैं। अनुमान समिति के गचालन के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि समिति एक बार जिग विभाग का परीक्षण कर लेती है वह कुछ कर्षों के लिए मुक्ति पा लेता है। इससे वह विभाग असावधान हो सकता है। अतः इस बात पर बल दिया जाता है कि पूर्ण सरकारी म्यय की जीव पांच वर्ष के भीतर अर्थात् मसद की अवधि बाल में, समिति द्वारा जीव कर लेनी चाहिए, जिससे अनुशलता तथा अण-ज्यय को रोका जा सके। समिति के विरुद्ध यह कहा जाता है कि यह विरोधियों की सहायता से ही कार्य करती है। यह बात सत्य भी है। इससे विरोधियों के समिति पर हावी होने की संभावना बनी रहती है। इस सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि समिति जन-साधारण की समिति है और यह विषयों का परीक्षण साधारण सटिकोण से ही करती है। समिति पर यह भी आरोप लगाया जाता है कि यह मसद के अधिकांश क्षेत्र में अनुचित प्रभाव डालने का प्रयत्न करती है, परन्तु यह आरोप गलत है। यह तो मात्र सूचना प्राप्त करने तथा कुछ विषयों की जीव करने वाला एक परामर्श-दात्री विभाग है।

समिति के विरुद्ध उपर्युक्त शिकायतों के बावजूद इसका महत्त्व बहुत अधिक है। अनुमान समिति भारत में प्रशासन की योग्यता तथा उसके स्वर को उन्नत करने में सामंजस्य कार्य सम्पन्न कर रही है। इन समिति के परिणामस्वरूप निरिधत रूप से मंत्रालयों व विभागों के सचों में नितम्बयिता रकी जाती है। इस समिति के परिणामस्वरूप ही मावर्जनिक धन के अणव्यय को रोका जा सकता है।

वित्त मंत्रालय
(Ministry of Finance)

मंत्रालयों में वित्त मंत्रालय का महत्त्वपूर्ण स्थान होता है। सरकार की आर्थिक एवं वित्तीय नीतियों का निर्धारण वित्त विभाग के परामर्श से होता है। संसद द्वारा

स्वीकृत की गई अनुमानों से सम्बन्धित व्यय की मदों पर नियंत्रण वित्त विभाग द्वारा किया जाता है। वित्त मंत्रालय का यह महत्वपूर्ण कार्य होता है कि वह व्ययकारक विभागों पर नियंत्रण रखे तथा उनमें परस्पर समन्वय स्थापित करे वित्त विभाग द्वारा ही आय-व्यय के अनुमान तैयार किए जाते हैं तथा स्वीकृति के लिए सदन के समक्ष प्रस्तुत किए जाते हैं।

वित्त मंत्रालय के सगठन तथा कार्यों के सम्बन्ध में विछले अध्याय (विभाग—Department) में विस्तार से वर्णन किया जा चुका है।

परीक्षोपयोगी प्रश्न

- (1) वित्तीय प्रशासन से आप क्या समझते हैं? वित्तीय प्रशासन के अभि-करणों का उल्लेख कीजिए।

What do you understand by financial administration? Explain the Agencies of Financial administration.

- (2) राजसीय बजट के आर्थिक एवं सामाजिक परिणाम क्या हैं? बजट के बनाने एवं अनुमति प्राप्त करने की प्रक्रिया में कितने चरण होते हैं?

What are the economic and social implications of a Government Budget? What are the various steps involved in the preparation and approval of the Budget.

- (3) भारत में बजट का निर्माण किस प्रकार किया जाता है, व्याख्या कीजिए।

How the Budget is formulated in India, Explain

- (4) अच्छे बजट के सिद्धान्तों की व्याख्या कीजिए, आपके देश में अच्छे बजट के सिद्धान्त का किम सीमा तक पालन किया जाता है।

Explain the principles of a good Budget How far are the principles of good Budgeting observed in your country

- (5) बजट को प्रशासन का यन्त्र क्यों कहते हैं? बजट निर्माण की प्रक्रिया का वर्णन कीजिए।

Why is Budget called a tool of administration? Describe the process involved in the making of Budget.

- (6) 'वित्त पर सदन का नियंत्रण ढीला एवं अप्रभावी है।' क्या आप इससे सहमत हैं?

'Parliamentary Control over Finance is lax and ineffective'. Do you agree?

- (7) भारतीय संसद तथा राज्य विधान मंडलों की लोक लेखा समिति के संगठन, शायों तथा उपयोगिता का उल्लेख कीजिए ।

Discuss the composition, functions and Utility of the Public Accounts Committee of the Indian Parliament and the State Legislatures.

- (8) वित्तीय प्रशासन में वित्त मंत्रालय की भूमिका का परीक्षण कीजिए ।
Examine the roll of Ministry of finance in matters of financial administration

- (9) टिप्पणियाँ लिखिये :

- (i) अनुमान समिति (Estimates Committee),
 - (ii) कट मूवमेंट्स (Cut Motions),
 - (iii) वित्त विधेयक तथा धन विधेयक (Finance Bill & Money Bill)
-

राजस्थान राज्य में प्राशासनिक व्यवस्था

(ADMINISTRATIVE SET-UP IN RAJASTHAN STATE)

राजस्थान राज्य का परिचय (Introduction of Rajasthan State)

वीरता, शौर्य, त्याग, उत्सर्ग और वलिदान के प्रतीक राजस्थान से भारत के प्रायः सभी लोग परिचित हैं। रियासतों के विलीनीकरण से पूर्व राजस्थान अनेक छोटी-बड़ी रियासतों में विभक्त था। इन रियासतों के समूह की राजनैतिक इकाई को राजपूताने के नाम से सम्बोधित किया जाता था। राजपूताने के नाम से सम्बोधित किया जाने वाला राजस्थान वही राजस्थान है जिसका गौरवपूर्ण इतिहास भारत के इतिहास के साथ गुंथा हुआ है और जिसने प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप में सारे भारत के जीवन पर अपना प्रभाव डाला है।

वामवाडा, बूंदी, हूँगरपुर, भालावाड, विशनगढ, कोटा, प्रतापगढ, शाहपुरा, टोक, उदयपुर, बीकानेर, जयपुर, जोधपुर, जैसलमेर, अजमेर, करौली, घोलपुर, भरतपुर एवं सिरोही का कुछ भाग राजस्थान कहलाता है। सन् 1956 में राज्य पुनर्गठन आयोग की सिफारिशों के अनुसार राजस्थान की सीमा में कुछ परिवर्तन हुआ। परिणामस्वरूप अजमेर और सिरोही का बचा हुआ भाग भी राजस्थान में आ गया।

भौगोलिक स्थिति : 1,32,147 वर्ग मील क्षेत्र में फैला हुआ राजस्थान राज्य 22.3 डिग्री और 30.12 अक्षांश एवं 69.30 और 78.12 डिग्री देशान्तर रेखाओं के बीच में प्राया हुआ है। यदि लम्बी रेखा खींची जाय तो पूर्व से पश्चिम तक 540 मील और उत्तर से दक्षिण तक 510 मील होगी।

सीमा - राजस्थान राज्य के उत्तर में दिल्ली, पंजाब और पाकिस्तान के पश्चिमी पंजाब का भाग आया हुआ है। पूर्व में उत्तर प्रदेश एवं मध्य प्रदेश हैं। दक्षिण में मध्यप्रदेश, बम्बई एवं सौराष्ट्र है, पश्चिम में सिंध तथा पश्चिमी पाकिस्तान के साथ 730 मील लम्बी सीमा है। परिणामस्वरूप राजस्थान का राजनैतिक एवं आधुनिक सामरिक महत्त्व काफी बढ़ गया है। इसका आकार विपमकोण चतुर्भुज पतंग के समान है।

राजस्थान की प्राकृतिक भौगोलिक स्थिति के अन्दर दक्षिण-पश्चिम में उत्तर-पूर्व तक लगभग 430 मील की लम्बाई में फैली हुई अरावली श्रेणी का बड़ा महत्व है। राजस्थान के कुल क्षेत्र का $\frac{1}{3}$ भाग इस श्रेणी के उत्तर-पश्चिम में और दोप $\frac{2}{3}$ भाग पूर्व-दक्षिण में है।

मुख्य नदियाँ : राजस्थान में मुख्यतः 5 नदियाँ हैं—अम्बल, बनास, मूछी, माही तथा बाणगंगा। उक्त नदियों के प्रतिरिक्त घोषानेर में घग्घर, फोटा की पारंगी और जयपुर की सावा, जयपुर की गारी, कोठरी, गम्भीरी, मानसो और विन्ध नदियाँ मुख्य मानी जाती हैं।

इन नदियों के अलावा राजस्थान में भीटे तथा गारे पानी की भीलें भी हैं। साँभर और डीहवाना की भीलें मुख्यतः गारे पानी की भीलों में पाती हैं। इन दिनों सूखकरखतर भील में भी नमक बनाने लगे हैं। भीटे पानी की भीलों में जयगमन्द भील के गलाना प्रधान भील के रूप में की जाती है। जयगमन्द भील के पानी से सिंचाई कर गेहूँ, जवा तथा मक्का आदि का उत्पादन किया जाता है। जयपुर, शोडा, जोधपुर आदि जिलों में भीटे पानी की कृत्रिम भीलों से सिंचाई भी की जाती है। जवाई बाँध तथा राणा प्रताप सागर बाँध के प्रतिरिक्त राजस्थान में बड़े-बड़े नहरों के निवट पानी रोच कर भीलें बनाई जा रही हैं जिनका पानी पीने के काम में दिया जायेगा।

जलवायु और कृषि : राजस्थान की जलवायु गर्म और शुष्क है। यहाँ के मौसमी वा मुख्य व्यवसाय कृषि है। यहाँ की मुख्य फसलें ज्वार, बाजरा, मक्का, जौ और चना हैं। राजस्थान में कहीं-कहीं पर कपास भी होती है।

राजस्थान का निर्माण

(Formation of Rajasthan State)

पनेकों काट महने पर, अन्तिमती जीवन आकृतिमें देने पर 15 अगस्त, 1947 को भारत को स्वतन्त्रता प्राप्त हुई। इसके साथ ही देशी रियासतों को भी स्वतन्त्र बना दिया गया और यह कहा गया कि ये रियासतें स्वतन्त्र अथवा भारत या पाकिस्तान के साथ विलय हो सकती हैं। उधर सरदार वल्लभभाई पटेल ने 15 अगस्त, 1947 के पूर्व ही भारत की समस्त देशी रियासतों को भारतीय संघ में सम्मिलित घोषित कर दिया।

भारत के स्वतन्त्र होने ही भारत तथा पाकिस्तान में दबे प्रारम्भ हो गये और इसमें कोई भी भाग अछूता न रह सका। सर्व प्रथम राजस्थान की अन्तर्गत और भारतपुर रियासतों में दंगों ने और पकड़ा। केन्द्रीय सरकार ने अन्तर्गत तथा भारतपुर का प्रशासन अपने हाथ में ले लिया। अन्तर्गत यह अनुभव किया गया कि पंजाब में कौन्सी को अन्तर्गत-भारतपुर में मिला लिया जाय।

27 अक्टूरी, 1948 को इन चारों रियासतों के नरेशों के सम्मुख दिनी में

कन्हैयालाल माण्डव्यलाल मुन्शी द्वारा इनका गिला जुना नाम "मत्स्य" रखा गया जो सर्व सम्मति से स्वीकार कर लिया गया। इस संघ का उद्घाटन 18 मार्च, 1948 को श्री एन० बी० गेडगिल ने किया और राजधानी धनपुर रखी गई।

मत्स्य संघ के निर्माण के साथ ही राजस्थान की जनता में एक नया जोश एव समृद्धि की भावना जाग्रत हुई। बीसवाड़ा, हूँगरपुर, बू दी, भानावाड़, किसानगढ़, प्रतापगढ़, शाहपुरा एव टोक रियासतों के नरेशों ने भी एक संघ बनाने के विषय में निश्चय किया और कोटा, भानावाड़ तथा हूँगरपुर के नरेशों ने अपना प्रस्ताव 3 मार्च, 1948 को प्रस्तुत किया। स्टेट विभाग ने मलाह दी कि इस संघ में उदयपुर को भी सम्मिलित किया जाय। 25 मार्च, 1948 को संघ का उद्घाटन तय हो गया। कोटा को राजधानी रखा गया तथा वहाँ के नरेश को राजप्रमुख बनाया गया।

संघ के उद्घाटन के तीसरे दिन ही उदयपुर के महाराणा ने संघ में सम्मिलित होने हेतु स्टेट विभाग को पत्र लिखा। उदयपुर संघ में सम्मिलित कर लिया गया। महाराणा के संघ में सम्मिलित होने ही राजधानी तथा राजप्रमुख पद का प्रश्न सामने आया। दोनों ही बातों के लिए उदयपुर उपयुक्त था। लेकिन कोटा नरेश के कार्यों व उत्साह को देखते हुए कोटा को भी महत्त्व देना आवश्यक था। अतः यह तय किया गया कि दोनों स्वानों को महत्त्व दिया जाय। परिणामस्वरूप उदयपुर के राणा को राजप्रमुख तथा कोटा नरेश को उप राजप्रमुख बनाया गया। साथ में यह भी तय किया गया कि कुछ महत्त्वपूर्ण कार्यालय कोटा में भी रहें जायें।

उदयपुर के राजस्थान संघ में विलीन होने ही सब रियासतों विनीचीकरण के लिए तत्पर होने लगीं। 15 अप्रैल, 1948 को ममस्त सम्बन्धित नरेशों ने समझौते पर स्वीकृति दे दी। इस संघ का राजनैतिक महत्त्व बढ़ गया। इस संघ का उद्घाटन भारत के प्रधान मंत्री स्वर्गीय प० जवाहरलाल नेहरू ने 18 अप्रैल, 1948 को किया।

इस समय राजस्थान की रियासतों में बीकानेर, जैसलमेर, जयपुर, जोधपुर और सिरोही ऐसी रियासतें बच गई थी जो एकीकरण में सम्मिलित नहीं हुई थी। जयपुर, जोधपुर तथा बीकानेर नरेश अपनी रियासतों को स्वतन्त्र बनाये रखना चाहते थे परन्तु एकीकरण की योजना लागू हो जाने पर यह सम्भव नहीं था। सरदार वल्लभभाई पटेल ने रियासती मंत्रालय के समक्ष महा राजस्थान बनाये जाने का प्रस्ताव रखा जिसके अनुसार इन चारों रियासतों को भी राजस्थान में सम्मिलित कर एक बड़ा राज्य बनाने की योजना बनी। जयपुर के महाराजा ने अपनी रियासत को विलीन करने के सम्बन्ध में दो शर्तें रखीं। प्रथम यह कि जयपुर को राजधानी बनाया जाय, द्वितीय यह है कि उनसे बग़र—बनानुगत राज प्रमुख रहें। दोनों प्रश्नों

के उत्तर भविष्य में तय करने का प्रावधान दिया गया और तत्काल बाद ही जोधपुर तथा बीकानेर नरेशों की योजना भेजी तथा उसी दिन शाम तक उनकी स्वीकृति प्राप्त कर ली गई। तत्पश्चात् महाराणा उदयपुर के पास महा-राजस्थान का समन्वित रखा गया। इन्होंने भी इसे स्वीकार कर लिया। परिणामस्वरूप १४ जनवरी, १९४९ को सरदार पटेल ने उदयपुर की सार्वजनिक सभा के जयपुर, जोधपुर, जैसलमेर और बीकानेर के सैद्धान्तिक रूप से सम्मिलित होने की घोषणा की। इस तरह राजस्थान राज्य का निर्माण हुआ। सन् १९५६ में राज्य पुनर्गठन अधिनियम की विधायिका के प्राधार पर राजस्थान के राज्य की सीमाओं में पुनः कुछ परिवर्तन हुआ जिसके प्राधार पर झरमेर, धारू तथा सिरोही का कुछ भाग इसमें सम्मिलित किया गया। विलीनीकरण के चरणों की निम्न तालिका से समझाया जा सकता है—

नाम स्वीकृत इकाई	निर्माण तिथि	सम्मिलित होने वाले राज्यों के नाम
१. मत्स्य	१७-३-४८	धलवर, भरतपुर; धोलपुर व करौली
२. राजस्थान (पूर्वी)	२५-३-४८	बाँतवाडा, झंगरपुर, बूंदी, भारतावाड़, विजयनगर, कोटा, प्रतापगढ़, साहपुर व टोक, (कुशलगढ़ और साया)
३. संयुक्त राजस्थान (२+३)	१४-८-४८	उदयपुर
४. बृहत्तर राजस्थान या संयुक्त राजस्थान (२+३+४)	२०-३-४९	बीकानेर, जयपुर, जैसलमेर, और जोधपुर
५. बृहत्तर राजस्थान (संयुक्त राज्य) (१+२+३+४)	१५-५-४९	मत्स्य
६. राजस्थान (१+२+३+४+५+६)	२६-१-५०	सिरोही
७. राजस्थान (पुनर्गठित) (१+२+३+४+५+६+७)	१-११-५६	झरमेर, धारू, सुनेलठप्पा एवं सीरोँज (इस्तेमालित मध्य प्रदेश)

राजस्थान की स्थापना के बाद दस राज्य में लोक क्षेत्रों में समस्याएँ उत्पन्न हुईं। इसमें सम्मिलित देशी रियासतों का आकार, जनसंख्या, विकास, सामाजिक व सांस्कृतिक परम्परा तथा कार्यपालिका एवं न्यायपालिका प्रशासन की दृष्टि से अनेक विभिन्नताएँ रहती थी। इन सब में केवल यही समानता थी कि इनमें सारी दलितियों का केन्द्र प्रशासक होता था। इनमें समानता कम और अलग-अलगताएँ अनेकों थी। कुछ रियासतों में आधुनिक सरकार के पश्चिमी माप-दण्डों का प्रभाव था। वहीं उत्तर-दायी सरकार की दृष्टि से कुछ कार्य धारम्भ भी किये जा चुके थे। गद्दी खोह सेवाओं में भर्ती लोक सेवा आयोग द्वारा होने लगी थी और निगुक्ति और पदोन्नति के लिए सुपरिभाषित नियम और कार्य प्रणिया प्रणर्दाई जाने लगी थी। कुछ रियासतों में कार्यपालिका को न्यायपालिका से पृथक रखा गया और उसे स्वतन्त्र बनाने के पूरे प्रयास किये गये। वहीं तब कि प्रशासकों में रिस्कतगोरी एवं भ्रष्टाचार पर लोक लगाने के लिए भ्रष्टाचार निरोधक विभाग (Anti-Corruption Department) भी संगठित किया गया। दूसरी ओर ऐसी रियासतें भी थी जहाँ कानून-हीनता की स्थिति थी और प्रशासन अभी 'ABC' मील रहा था। वहीं प्रशासन का साधारण सुपरिभाषित कानूनों की अपेक्षा व्यक्तिगत दृष्ट्या पर आधारित था। साधारण और उसके परामर्शदाता स्वच्छाचारी थे जिनके आलाय के नीचे दधी जनता अपनी रक्षा भी करने साधारण को पूछ कर लेती थी। इन विरोधपूर्ण विभिन्नताओं में एक-रूपता स्थापित करना कठिन समस्या थी। राजस्थान में प्रारम्भिक समस्याओं से निपटने के लिए अनेक ठोस कदम उठाये गये, लुटेरों और डाकुओं का दमन किया गया, प्रजासाम्प्रदायिक एवं लोक-न्यायकारि आदर्शों को प्राप्त करने के लिए नये कानून एवं नियम बनाये गये, राज्य में नियोजित विकास की प्रक्रिया धारम्भ की गई तदनुसार प्रशासन को ढाला गया। नई सेवाओं और लेखा नियमों का विकास किया गया। इतना ही नहीं, प्रशासकीय एवं अर्थ्य चुनौतियाँ एवं समस्याओं से निपटने के लिए समय-समय पर प्रशासन में सुधार किये गये, और उसे उपयोगी, सार्थक, तथा प्रभावशाली बनाने का भरसक प्रयत्न किया जाता रहा है। राज्य प्रशासन को छूने वाले अनेक प्रश्नों पर विचार करने के लिए राज्य सरकार में समय-समय पर अनेक समितियों की रचना भी की है।

राजस्थान राज्य की कार्यपालिका

राजस्थान राज्य की कार्यपालिका में हमार अर्थ राज्यपाल तथा मन्त्रिमण्डल है। भारत के नये संविधान के अनुसार राज्य की कार्यपालिका शक्ति राज्यपाल में निहित होगी। राज्य के सभी महत्वपूर्ण कार्य उसके नाम से किये जायेंगे। राज्यपाल अपने राज्य में शांति तथा सुव्यवस्था बनाने के उत्तरदायी होता है। परन्तु व्यवहार में राज्य की कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग मन्त्रिमण्डल के द्वारा किया जाता है। हमने संसदीय शासन व्यवस्था प्रणर्दाई है। इन प्रकार की शासन व्यवस्था का सबसे महत्वपूर्ण गुण यह होता है कि इसमें मुख्य

कार्यपालिका एक मंत्रिपालिका सातक होता है और मन्त्रि-मण्डल के पास वास्तविक शक्तियाँ होती हैं जो कि व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होता है। भा: राज्यपाल की राज्य में बड़ी स्थिति है जो संघ में राष्ट्रपति की। मंत्रिपाल की धारा 154 (1) के अनुसार, राज्य की समस्त कार्यपालिका शक्तियाँ राज्यपाल में निहित की गई हैं। इसमें उल्लेख है कि राज्यपाल अपनी इन शक्तियों का प्रयोग मंत्रिपाल के अनुसार या तो स्वयं करेगा या अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के माध्यम से करेगा। राज्यपालों की समिति (1971) के प्रतिवेदन में कहा गया है कि "राज्य की कार्यपालिका शक्तियाँ राज्यपाल में निहित हैं, किन्तु इनका प्रयोग कानूनों तथा वास्तविक दृष्टि से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी मंत्रिपरिषद् द्वारा किया जाता है। राज्य के अध्यक्ष के रूप में राज्यपाल का यह कर्तव्य है कि इन उत्तरदायित्व की वास्तविकता का ध्यान रखे।"

राज्यपाल की नियुक्ति (Appointment) : राज्य के राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति स्वयं अपने हस्ताक्षर तथा मुद्रा लगाकर करता है। प्रस्तावित मंत्रिपाल में निर्वाचित राज्यपाल की व्यवस्था की गई थी, परन्तु इस व्यवस्था की कड़ी धारणा बना की गई। धारणाओं का बहुता था कि मन्त्री तथा राज्यपाल दोनों ही जनता द्वारा सीधे चुने जायेंगे तब प्रत्येक राज्य में सर्वमानिक व्यवस्था की दशा उत्पन्न होने की सम्भावना बनी रहेगी। भारत कि राज्यपाल और मन्त्री दोनों ही जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व करेंगे तथा राज्यपाल और मन्त्री दोनों में से कोई भी किसी प्रश्न पर भारत-समर्थन करने को तैयार न होगा। प्राक्षय समिति ने राज्यपालों की नियुक्ति का एक और मार्ग सुझाया, जिसके अनुसार 'बिग्री राज्य का विधान मण्डल भारत व्यक्तियों के नाम की सूची तैयार करे (जिनके लिए उमी राज्य के निवासी होने की शर्त नहीं होगी) और उन चारों नामों में से भारत का राष्ट्रपति किसी एक को राज्य के राज्यपाल के लिए नामांकित कर दे।' परन्तु इस प्रस्ताव को भी अस्वीकृत कर दिया गया। अन्त में यह निर्णय किया गया कि राज्यपाल राष्ट्रपति द्वारा नामांकित हों।

राज्यपाल की नियुक्ति के सम्बन्ध में कुछ अभिनव (Convention) विरहित हुए हैं जैसे—यह प्रायः अन्य राज्य का निवासी होता है। फलतः वह युद्धभेदी से अलग रहता है और राष्ट्रीय एकात्मता को बढ़ावा देता है। राज्यपाल की नियुक्ति से पूर्व सम्बन्धित राज्य के मन्त्रिमण्डल में प्रायः परामर्श कर लिया जाता है, किन्तु प्रत्येक रिक्ति में संघ राज्य सरकार की बात मानने के लिए बाध्य नहीं है। 1967 में बंगाल में श्री धर्मवीर तथा बिहार में श्री बाबूरावों की नियुक्तियाँ सम्बन्धित राज्य मन्त्रिमण्डलों की राय के विरुद्ध की गई थी। राज्यपाल की नियुक्ति के सम्बन्ध में यह एक नवत परम्परा विकसित हुई है कि निर्वाचन में हारे हुए या अघात राजनीतिक सनाहद दल द्वारा राज्यपाल बना दिये जाते हैं। जैसे के: सम्बन्ध, हाकिम

मोहम्मद, इत्राहीम, अजीत प्रसाद जैन, डॉ० सम्पूर्णानन्द, मोहनलाल गुवाडिया आदि। एक अन्य अम्बस्थ परम्परा यह विकसित हुई है कि अक्वास प्राप्त लोक-सेवकों को राज्यपाल बना दिया जाता है जैसे पञ्जाब में श्री धर्मवीर तथा उड़ीसा में श्री नागेश नियुक्त किये गए। इस प्रकार की नियुक्ति के विरुद्ध यह तर्क दिया जाता है कि लोक सेवक मंत्रालय के अधीन रहकर कार्य करते हैं अतः उनमें अधीनस्थ की मनोभावना उत्पन्न हो जाती है। वह राज्यपाल के रूप में मन्त्रिमण्डल को परामर्श, निर्देशन एवं चेतावनी देने में अक्षम रहता है।

पद की अवधि (Tenure):—साधारणतया राज्यपाल पाँच वर्ष की अवधि के लिए राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाता है। कार्यकाल की समाप्ति के पूर्व राज्यपाल अपने पद से हटने के लिए त्यागपत्र दे सकता है। दूसरी ओर राष्ट्रपति चाहे तो उसे कार्यकाल के पूर्व भी हटा सकता है। अतः यह कहा जाता है कि राज्यपाल राष्ट्रपति के प्रसाद पर्यन्त अपने पद पर रहता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में राज्यपाल जनता के द्वारा निर्वाचित व्यक्ति होते हैं और उनको केवल राज्य के विधान-मण्डल द्वारा सफल महाभियोग के द्वारा ही पद से हटाया जा सकता है।

पद के लिए योग्यताएँ (Qualifications):—भारतीय संविधान की धारा 157 के अनुसार कोई भी व्यक्ति उस समय तक राज्यपाल नहीं बन सकता जब तक वह भारत का नागरिक न हो और उसकी आयु कम से कम 35 वर्ष की हो। इसके प्रतिरिक्त धारा 158 के अनुसार राज्यपाल समूह या विधान-मण्डल के किसी सदन का सदस्य नहीं होना चाहिए। यदि कोई व्यक्ति जो समूह या विधान-मण्डल का सदस्य हो और उसकी नियुक्ति राज्यपाल के पद पर की जाती है तो उसे पद ग्रहण करने के समय सदन की सदस्यता से त्यागपत्र देना होगा। इसके अनिर्दिष्ट राज्यपाल अन्य कोई लाभ का पद ग्रहण नहीं कर सकता है। इन योग्यताओं के प्रतिरिक्त व्यवहार में कुछ अन्य बातें भी देखी जा सकती हैं। राज्यपाल का पद निष्पक्ष कार्य की मांग करता है अतः वह न केवल राजनीतिक लगावों से अलग हो अपितु उसकी राजनीतिक महत्त्वकांक्षाएँ भी न हो। प्राशामनिक सुधार आयोग के अध्यक्षन दल ने इन सम्बन्ध में यह सुभाव दिये हैं कि “राज्यपाल पद पर नियुक्त किया जाने वाला व्यक्ति 60 वर्ष की आयु वाला होना चाहिए, उसे सार्वजनिक जीवन का पर्याप्त अनुभव हो और वह सभी राजनीतिक लगावों से स्वतन्त्र हो। यह उसका अन्तिम पद होना चाहिए इसके पश्चात् वह केवल उपराष्ट्रपति या राष्ट्रपति के पद की छोर कर किसी अन्य पद को उसे नहीं दिया जाना चाहिए।”

वेतन तथा भत्ते (Pay and Allowances):—राज्यपाल के वेतन, भत्ता तथा विशेषाधिकार आदि समूह कानून के द्वारा निर्धारित करनी है। जब तक समूह कानून द्वारा अन्यथा निर्णय न करे, राज्यपाल को 5,500 रुपए मासिक वेतन तथा अन्य भत्ते दिये जाएँगे। राज्यपाल का वेतन तथा भत्ते उसके कार्यकाल में कम नहीं किये जा सकते हैं। राज्यपाल को रहने के लिए किराया रहित निवास स्थान दिया

जाता है, जिसमें सभी भावश्यक मुविधाएं होती हैं। इस निवात स्पान को राज-मयन कहा जाता है।

पद की शपथ (Oath of Office).—राज्यपाल को अपने पद ग्रहण करने से पूर्व उस राज्य के उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के सम्मुख शपथ या प्रतिज्ञा निम्नलिखित शब्दों में लेनी होती है तथा उस पर हस्ताक्षर करने होते हैं—

मैं (नाम) ईश्वर की शपथ लेता हूँ कि मैं अद्यापूर्वक (राज्य का नाम) सत्त्वनिष्ठा में प्रतिज्ञा करता हूँ।

राज्यपाल के कार्यों का पालन करेगा तथा अपनी सम्पूर्ण योग्यता से संविधान और विधि की परीक्षण, संरक्षण तथा प्रतिरक्षण करेगा और मैं (राज्य का नाम) जनता की सेवा और कल्याण में निरत रहूँगा।”

राज्यपाल अपने पद के निर्वहन में जो कार्य करता है और उससे सम्बन्धित धनिकारों का उपयोग करता है इसके लिए वह किसी भी न्यायालय के प्रति उत्तरदायी नहीं होता। उसकी पदावधि में उसे बन्दी या कारावासी करने के लिए किसी भी न्यायालय में कोई प्रादेशिका नहीं निकाली जा सकती।

राज्यपाल की शक्तियाँ (Powers of the Governor).—संविधान में राज्यपाल की अपने उत्तरदायित्व को पूरा करने के लिए अनेक प्रकार की शक्तियाँ दी हैं। प्रथम की शक्ति से उन्हें मुख्य रूप से चार भागों में बाटा जा सकता है—(1) कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ, (2) विधायिका शक्तियाँ, (3) न्यायिक शक्तियाँ तथा (4) वित्तीय शक्तियाँ।

कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive Powers):—संविधान की धारा 154 नियुक्त करती है कि राज्य की कार्यपालिका शक्ति राज्यपाल में निहित होगी तथा वह इसका प्रयोग इस मन्त्रिपरिषद् के अनुसार या तो अपने प्राय या अपने अधीनस्थ अधिकारियों के द्वारा करेगा। राज्य के सम्बन्धित कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य राज्यपाल के नाम से किये जाते हैं। यह उन सब विषयों का प्रशासन करता है जिनके सम्बन्ध में राज्य के विधान-मण्डल को बाधित बनाने का अधिकार प्राप्त है।

राज्यपाल के कार्यों में अग्रगण्य देने के लिए राज्य में मन्त्रि-मण्डल की व्यवस्था की जाती है, इसका प्रधान मुख्य मन्त्री कहलाता है। मुख्य मन्त्री की नियुक्ति राज्यपाल के द्वारा की जाती है तथा अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति वह मुख्य मन्त्री की सलाह पर करता है, मन्त्री अपने पद पर राज्यपाल के प्रसाद पर्यन्त ही रहते हैं। राज्य की सरकार का कार्य मुविधानरुक्त बनाने तथा मन्त्रियों में इसका विभाजन करने के लिए यह नियम बना करता है। संविधान में राज्यपाल को अपने विवेक से कार्य करने की अनुमति दी गई है। और ता कार्य यह अपने विवेक से करेगा यह भी उपाह विवेक पर ही निर्भर करता है। यही यह बना देना आवश्यक है कि हमने संसदात्मक शासन पद्धति को अपनाया है जिसके अनुसार सांख्यिक कार्यपालिका शक्ति मन्त्रि-मण्डल में निवास करती है और शाखाध्यक्ष केवल नाममात्र का अध्यक्ष होता है। वास्तव में

मन्त्रि अपने पद पर उस समय तक बने रहेंगे जब तक कि उनको विधान-मण्डल का विद्वान प्राप्त हो। वह राज्य के महाधिबक्ता को नियुक्त करता है। उसको राज्य के लोक-सेवा आयोग के सभापति तथा अन्य मदस्यों को नियुक्त करने का भी अधिकार है। इसके अनिर्दिष्ट आगत भारतीय समुदाय के एक प्रतिनिधि को विधान सभा में नियुक्त करने का अधिकार है, यदि उनको चुनाव में उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त न हो।

धारा 167 व्यवस्था करती है कि प्रत्येक राज्य के मुख्य मन्त्री को, राज्य-कार्यों के बारे में मन्त्रि-परिषद् के सारे निश्चय और कानून बनाने के लिए प्रस्तावों को राज्यपाल को पहुँचाने का, राज्य कार्यों के प्रशासन के बारे में तथा कानून बनाने के प्रस्तावों के बारे में, जिस जानकारी को राज्यपाल मगवाये, उसको देने का तथा किसी विषय को, जिस पर अलग-अलग मन्त्रियों ने निश्चय कर लिया हो, किन्तु मन्त्रि परिषद् ने विचार नहीं किया हो, राज्यपाल के चाहने पर परिषद् के सामने विचार के लिए रखने का कर्तव्य होगा।

धारा 166 के अनुसार, राज्य सरकार की समस्त कार्यपालिका कार्यवाही राज्यपाल के नाम से की हुई कही जाएगी। राज्यपाल के नाम से दी गई आज्ञायें और दूरे लोगों को उम्मी तरह से सही किया जायेगा जो राज्यपाल द्वारा बनाये जाने वाले नियमों में कहे गए हो तथा इस तरह सही किये गये आदेश या लिखित पर सन्देह इस बात पर न किया जायेगा कि वह राज्यपाल द्वारा दिया गया आदेश या लिखित नहीं है।

विधायिनी शक्तियाँ (Legislative Powers)—सविधान में राज्यपाल को बहुत सी विधायिनी शक्तियाँ दी गई हैं। धारा 174 के अनुसार, राज्यपाल विधान-मण्डल सदन या सदनों का अधिवेशन बुला सकता है। उसे यह भी अधिकार है कि वह किसी समय और किसी स्थान पर विधान-मण्डल का अधिवेशन बुला सकता है। परन्तु सविधान की धारा में यह स्पष्ट किया गया है कि विधान-मण्डल के दो अधिवेशनों के बीच छ मास में अधिक का समय नहीं होना चाहिए। राज्यपाल विधान-मण्डल को या उसके एक सदन को स्थगित कर सकता है और वह विधान सभा को स्थगित भी कर सकता है। वह विधान-मण्डल के किसी एक सदन को या दोनों सदनों को एक साथ सम्बोधित कर सकता है। वह धन विधेयों के अनिर्दिष्ट अन्य विधेयों को पुनर्विचार के लिए विधान मण्डल के पास भेज सकता है। राज्यपाल विधान-मण्डल के किसी सदन को सन्देश भेज सकता है तथा सम्बन्धित सदन उस पर घोषणादि विचार करेगा। राज्यपाल के लिए यह आवश्यक है कि वह प्रत्येक आम चुनाव के पश्चात् और प्रति वर्ष के प्रथम अधिवेशन में विधान सभा को (जहाँ दो सदन हो वहाँ दोनों सदनों को एक साथ) सम्बोधित करे। पंजाब, उत्तर प्रदेश, बिहार, बंगाल, बम्बई, मद्रास और मध्य प्रदेश में द्वि-सदनारम्य विधान-मण्डल हैं तथा दोष राज्यों में एक सदन वाले विधान मण्डल हैं।

राज्यपाल की अनुमति के बिना कोई भी विधेयक कानून नहीं बन सकता। इसलिए जब कोई विधेयक विधान-मण्डल में पारित हो जाता है तो उसे राज्यपाल के पास हुताक्षर के लिए भेजा जाता है। राज्यपाल चाहे तो विधान-मण्डल के द्वारा पारित विधेयक को उसके पुनः विचार के लिए भेज सकता है या वह किसी विधेयक को राष्ट्रपति की अनुमति के लिए रक्षित कर सकता है। यदि किसी विधेयक को राज्य विधान-मण्डल राज्यपाल द्वारा दिये गये सुझावों महित या उनके बिना हुताक्षर प्राप्त कर दे तो राज्यपाल को अपनी अनुमति देनी पड़ेगी अर्थात् अपने हुताक्षर करने होंगे। परन्तु इन प्रकार की व्यवस्था वित्त विधेयक पर लागू नहीं होती। यह इस प्रकार के विधेयक को पुनर्विचार के लिए नहीं भेज सकता।

राज्यपाल को अध्यादेश जारी करने का भी अधिकार प्राप्त है। अध्यादेश तब समय जारी किये जाते हैं जबकि विधानसभा का अधिवेशन नहीं हो रहा हो। राज्यपाल केवल उन विषयों पर अध्यादेश बना सकता है जिन विषयों पर विधान सभा को कानून बनाने के अधिकार प्राप्त हैं। ऐसे किसी अध्यादेश का यही प्रभाव होता है जो राज्य की विधान सभा द्वारा बनाये गये किसी कानून का। परन्तु ये अध्यादेश विधान सभा के अधिवेशन प्रारम्भ होने के तुरन्त दरखास्त उसके विचारार्थ पेश किये जाते हैं और अधिवेशन प्रारम्भ होने के छः सप्ताह बाद लागू नहीं रहते हैं जब तक कि इसके पहले विधान सभा इसे स्वीकृत घोषित न कर दे। विधान सभा इसके पहले भी उसे रद्द घोषित कर सकती है तथा राज्यपाल भी उन्हें किसी समय वापिस ले सकता है। कुछ ऐसे विषय भी होते हैं जिन पर राज्यपाल को अध्यादेश जारी करने के पूर्व राष्ट्रपति की अनुमति लेनी आवश्यक होती है। कुछ ऐसे विषय भी हैं जिन पर कानून बनाने के पूर्व भी राष्ट्रपति की पूर्व-अनुमति या बाद में स्वीकृति आवश्यक होती है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि राज्यपाल विधान-मण्डल का एक अंग है जिस प्रकार कि राष्ट्रपति संसद् का।

न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers) :—राज्यपाल को अनेक प्रकार की न्याय सम्बन्धी शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। उसे यह अधिकार प्राप्त है कि राज्य के किसी कानून में विद्यमान किसी अन्याय के लिए दण्डित व्यक्ति के दण्ड को क्षमा कर सकता है, कम कर सकता है, कुछ समय के लिए स्थगित कर सकता है। राज्यपाल के इस शक्ति के सम्बन्ध में कमांडर नावाकरी के मामले में अर्थात् उच्च न्यायालय ने विचार किया था। उसका मत था कि राज्यपाल की शक्ति दण्डित के मनाफत तथा गं० रा० अमेरिका के राष्ट्रपति के समान है। राज्यपाल इस शक्ति का प्रयोग मुद्दमों के पहले, बीच में और बाद में कर सकता है। यद्यपि, राज्यपाल की यह शक्ति बहुत व्यापक है और उसे इसका प्रयोग जहाँ तक हो, कम ही करना चाहिए। परन्तु राज्यपाल गंभीर के कानूनों को तोड़ने वाले तथा मृत्यु दण्ड वाले हुए व्यक्तियों को क्षमा प्रदान नहीं कर सकता क्योंकि वे राष्ट्रपति के अधिकार क्षेत्र में आते हैं।

इसके प्रतिरिक्त राज्य के उच्च न्यायालय में न्यायाधीशों की नियुक्ति में उसकी सलाह ली जाती है तथा उस सलाह पर गहराई से विचार भी किया जाता है। जिला न्यायाधीशों की नियुक्ति तथा पदोन्नति भी राज्यपाल के द्वारा की जाती है। राष्ट्रपति की तरह राज्यपाल के विरुद्ध किसी प्रकार की फौजदारी कार्यवाही नहीं की जा सकती है तथा दीवानी कार्यवाही के लिए दो माह का नोटिस आवश्यक है। राज्यपाल के विरुद्ध किसी प्रकार का अभियोग नहीं चलाया जा सकता जब तक कि वह अपने पद पर ग्राम्ह हो।

वित्तीय शक्तियाँ (Financial Powers) —सविधान की धारा 202 के अनुसार राज्यपाल वित्तीय वर्ष प्रारम्भ होने के पूर्व वित्त मन्त्री द्वारा राज्य के विधान मण्डल के सम्मुख वार्षिक वित्त वितरण (बजट) रखता है। इसमें आगामी वर्ष के आय व्यय का विवरण होता है। कोई भी अनुदानों की माँग राज्यपाल की सिफारिशों के प्रतिरिक्त नहीं की जायेगी। धारा 205 के अन्तर्गत राज्यपाल पूरक, प्रतिरिक्त या अधिक अनुदानों की माँग राज्य विधान मण्डल से कर सकता है।

चौथे ग्राम चुनाव के बाद राज्यपाल की भूमिका —राज्यपाल की स्थिति के सम्बन्ध में चौथे ग्राम चुनावों के पश्चात् कई प्रकार के मतभेद बढ़ गये हैं। इसका कारण यह है कि इस ग्रामचुनाव के पश्चात् आधे से अधिक राज्यों में गैर-कांग्रेसी सरकारें बनीं जिनसे मुख्य मंत्री तथा राज्यपाल के अधिकारों को लेकर कई प्रकार के मतभेद हमारे सामने आये हैं। वास्तव में राज्यपाल एक सर्वैधानिक प्रमुख होगा अथवा नहीं—इस प्रश्न का उत्तर स्पष्ट नहीं है। सविधान की धारा 163 (1) में लिखा है जिन बातों में राज्यपाल के लिए आवश्यक है कि वह स्वविवेक से कार्य करे, उन सब कार्यों को छोड़कर राज्यपाल की सहायता व मन्त्रणा के लिए एक मन्त्रि-मण्डल होगा जिसका अध्यक्ष मुख्य मन्त्री होगा। इसके प्रतिरिक्त सविधान में यह भी लिखा है कि मन्त्री-मण्डल सामूहिक रूप से विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होगा। इन सब बातों पर विचार करके हम इस निर्णय पर पहुँचते हैं कि कुछ विशेष परिस्थितियों को छोड़ कर राज्यपाल अपने मन्त्रि-मण्डल की मन्त्रणा से बाध्य होगा। सन् 1935 के भारतीय अधिनियम के अनुसार राज्यपाल को अनेक प्रकार की स्वविवेक अथवा स्वेच्छाचारी शक्तियाँ दी गई थी, परन्तु नये सविधान में ये सब शक्तियाँ राज्यपाल से ले ली गई हैं। राज्यपाल को अब केवल सर्वैधानिक प्रमुख बना दिया गया है और राज्यों में उत्तरदायी सरकार की स्थापना कर दी गई है। इसलिए राज्यपाल बहुमत दल के नेता को मन्त्रि-मण्डल के निर्माण के लिए बुलाता है और उसे मुख्य मन्त्री नियुक्त करता है। राज्यपाल मुख्य मन्त्री की सलाह पर अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करेगा तथा समस्त प्रशासकीय कार्य उन्हीं की मन्त्रणा तथा सलाह के अनुसार चलायेगा। दूसरे शब्दों में हम कह सकते हैं कि राज्यपाल की सारी शक्तियों का प्रयोग मुख्य-मन्त्री करेगा और राज्यपाल के नाम पर सारा प्रशासन चलायेगा। राज्यपाल को केवल अपने मन्त्रियों को मन्त्रणा, चेतावनी, और प्रोत्साहन देने का

अधिकार होगा। दूसरी ओर मुख्य मन्त्री का यह कर्तव्य होगा कि वह राज्यपाल को मन्त्रिमण्डल के निर्णयों से पूरी तरह सूचित रखे और राज्यपाल को प्रशासन सम्बन्धी पूर्ण जानकारी प्रस्तुत करे।

चौथे घाम चुनावों के बाद राज्यपालों की चुनिना। — 1967 के चौथे घाम चुनावों के बाद राज्यपाल की भूमिका बड़ी विवादास्पद रही है। उन्होंने कई अवसर पर अपने स्वविवेक का प्रयोग किया। इन चुनाव में राज्यों की राजनीति में मौलिक परिवर्तन हुआ, गला पर काँचिस का एकाधिकार टूटा, अनेक राज्यों में शेर-राष्ट्रिणी सरकारों का निर्माण हुआ और कांग्रेस को विरोध पक्ष में बैठना पड़ा। राज्यों की राजनीतिक स्थिरता ने, विधानसभा में किसी दल के स्पष्ट बहुमत के अभाव में, दल-बदलावों की राजनीति ने, सत्कारण दल या दलों की गूट ने और प्रचलित सिद्धान्त-हीन राजनीति ने राज्यों के राज्यपालों को अनेक अवसर प्रदान किये जिनमें वे अपने स्वविवेक (Discretion) के अधिकारों का प्रयोग स्वतन्त्रतापूर्वक कर सकते थे। अतः राज्यपाल के जिस पद को विनयी, निष्पक्ष, सर्वपक्षिक, "अतिरिक्तों का तत्कार करने वाला" समझा जाता था वही राज्यपाल का पद अक्षय्य उभार कर सामने आया और उगरी वास्तविकता, सभ्रियता और महत्त्व को परिनिहित करना शुरू कर दिया। यह स्पष्ट होने लगा कि राज्यपाल सर्वपक्षिक अन्वेषण होने हुए भी, केवल नाम-मात्र का अधिकारी नहीं, अतिसु ऐसा पदाधिकारी है जो राज्य के प्रशासन में महत्वपूर्ण भूमिका अदा कर सकता है।

राज्यपालों के स्वविवेक के बढ़ने का एक कारण यह भी था कि राज्यों में जिन संयुक्त मोर्चे की सरकारों का निर्माण किया गया उनमें 'संचारिक साम्यता का अभाव' था; उनमें सिद्धान्तों और आदर्शों की एकता नहीं थी, वे तो कथित विरोधवाद अर्थात् कौंचेस हटाओ की नवाराष्ट्रिक विचारधारा पर संयुक्त हुए थे और जैसे ही पद और लाभ के अवसर सम्पन्न हुए संयुक्त सरकारों के मागेदारों ने अपने सम्बन्ध को वापस ले लिया और संयुक्त सरकारों का पतन हुआ। मार्च 1967 के लेकर मार्च 1972 तक देश के विभिन्न भागों में 24 बार सरकारों का पतन हुआ तथा 15 बार राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया। इन अवसरों पर राज्यपालों को स्वविवेक के द्वारा कार्य करने का अवसर प्राप्त हुआ। राज्यपालों को ऐसे निर्णय देने पड़े जो कभी-कभी न्यायोचित प्रतीत होने थे, कभी-कभी राजनीतिक विचारों से प्रभावित प्रतीत होने थे और कभी-कभी केन्द्र द्वारा निर्दिष्ट प्रतीत होने थे। राज्यपालों के इन्हीं निर्णयों ने उच्च न्यायिक विवाद को जन्म दिया और राज्यपालों के आचरण पर न्याय-प्रतिन्याय आरम्भ हुई। यहाँ कुछ ऐसे ही उदाहरण प्रस्तुत किये जा रहे हैं—

(1) विधानसभा में बहुमत के दावे का निर्णय :—जब तक विधानसभा में किसी एक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त था और उसमें अपने नेता की चुनने की क्षमता

नहीं उठता। परन्तु जैसे ही दो या तीन दल या उनका गठबन्धन बहुमत का दावा करता है और अपने को मन्त्रिमण्डल के निर्माण का अधिकारी मानता है तो उस समय राज्यपाल का यह कार्य हो जाता है कि वह निर्दिष्ट करे कि किस दल का बहुमत है और किसे मुख्य मन्त्री बनाने के लिए आमंत्रित किया जाना चाहिए। मन् 1967 के आम चुनावों के बाद ऐसे कई मामले पैदा हुए।

(2) व्यवस्थापिका का अधिवेशन बुलाना, स्थगित करना तथा भंग करना—

जब राज्यों में स्वातंत्र्य पाया जाता है तो इस मदर्भ में राज्यपाल किसी भी अधिकार का प्रयोग नहीं कर सकता और अपने दायित्वों को मुख्यमन्त्री की राय में पूरा करता है। परन्तु संयुक्त विधायक दलों के मन्त्रिमण्डलों के युग में जब कोई मुख्यमन्त्री विधानसभा में बहुमत का समर्थन अपने दल के सदस्यों में दण्ड बदन के कारण अथवा संयुक्त मोर्चे के किसी घटक के उमड़े हट जाने के कारण खो देता था, तो उसे यह प्रलोभन होता था कि वह कुछ दिनों अपने पद पर बना रहे ताकि विरोधी सदस्यों को लालच देकर वह अपने साथ ले सके और विधानसभा में अपने बहुमत को दुबारा कायम कर सके। यदि मुख्यमन्त्री ने बहुमत का समर्थन विधानसभा के अधिवेशन के समापन के फौरन बाद खोया है तो वह मन्त्रिमण्डल की 174 (1) वी धारा के अनुसार छ महीने तक विधानसभा का अधिवेशन बुलाये बिना अपने पद पर बना रह सकता है। कुछ मामलों में राज्यपालों ने मुख्यमन्त्री से कहा कि वे विधानसभा के अधिवेशन को बुला कर यह पता लगायें कि उन्हें बहुमत का समर्थन प्राप्त है। यदि मुख्यमन्त्री ने ऐसा करने से इन्कार कर दिया तो राज्यपाल ने अपना विवेक का प्रयोग करके उन्हें पदच्युत कर दिया। इस प्रकार की घटना सर्व प्रथम प० बंगाल में घटी। वहाँ डॉ० पी० सी० घोष के नेतृत्व में 17 विधायकों ने श्री अन्नय मुन्गरी के नेतृत्व में गठित संयुक्त मोर्चे की सरकार में अपना समर्थन वापिस ले लिया। राज्यपाल श्री धर्मवीर ने मुख्यमन्त्री से कहा कि 23 नवम्बर, 1967 तक विधानसभा का अधिवेशन बुला कर अपनी स्थिति का परीक्षण करे। मुख्यमन्त्री ने राज्यपाल का परामर्श यह कह कर अस्वीकार कर दिया कि विधानसभा का अधिवेशन छ महीने की अवधि में कभी भी बुलाया जा सकता है तथा वह राज्यपाल के परामर्श को मानने के लिए बाध्य नहीं है। इस पर राज्यपाल ने मुख्यमन्त्री को पदच्युत कर दिया और उसके स्थान पर डॉ० पी० सी० घोष को नियुक्त कर दिया गया। यदि अन्य राज्यों में समान परिस्थितियों में यही कदम उठाया जाता है तो सम्भवतः पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल के कार्यों की इतनी तीव्र आलोचना न की जाती। मिहार, उत्तर प्रदेश आदि अन्य राज्यों में राज्यपालों ने समान समस्या होने हुए भी अलग अलग कदम उठाये। इतना ही नहीं कई राज्यपालों ने बहुमत खोए हुए मुख्यमन्त्रियों के परामर्श पर विधान भंग कर दिया जबकि गैर-कार्पोरेट राज्यों में ऐसा होने पर राज्यपाल ने उनके परामर्श को स्वीकार नहीं किया। इतना ही नहीं ऐसे भी मुख्य मन्त्रियों का उदाहरण है जिन्होंने अपने मन्त्रिमण्डल के लिए सफ़ट उपस्थित होने पर स्वीकार (Speaker) के

द्वारा विमान सेवा के अधिवेशन का स्वागत करना दिया और फिर राज्यपाल के द्वारा उसका समापन करा दिया।

उपर्युक्त विवेचन में यह स्पष्ट है कि राज्यपालों ने अपनी इन संबंधितक गतियों का प्रयोग इस प्रकार से नहीं किया जिससे उनकी राजनीतिक निष्पक्षता की प्रतिष्ठा होती हो। अतः यह स्वाभाविक ही था कि संसदीय नेता और सार्वजनिक लोक राज्यपालों के कार्यों की आलोचना करते। यह भी सुझाव दिया गया कि राज्यपालों द्वारा अपनी शक्ति के दुरुपयोग को रोकने के लिए कुछ निर्देश (Guidelines) होनी चाहिए। परन्तु इनके समरथा का समाधान हो सकेगा; यह बात स्पष्ट है। अतः आवश्यकता इस बात की है कि राजनीतिक दलों में अनुशासन की व्यावहारिक रूप दिया जाए, संसदीय शासन व्यवस्था के नियमों का ईमानदारी के साथ पालन किया जाये।

राज्यपाल की स्थिति के सम्बन्ध में कई व्यक्तियों ने (जिनमें कुछ राज्यपाल रह चुके हैं) अपने विचार व्यक्त किये हैं। कुछ विचार नीचे प्रस्तुत किये जा रहे हैं—

श्री एच० पी० मोदी, जो उत्तर प्रदेश के राज्यपाल थे, ने अपनी स्थिति को बताते हुए कहा है कि—“यह बताया जाने पर कि मुझे वैधानिक स्थिति के अनुसार कार्य करना है, राज्यपाल को बहुत ही कम काम करना पड़ता है। इसलिए इन तरह का कार्य मेरी जिन्दगी में, जैसी कि मैं बिना चुका हूँ, पूरी तरह से मुझिल में ही होता। इसलिए मैंने कार्य पैदा करने की योजना की। ऐसा हो सकता है कि मैं प्राइमरी से चुका था परन्तु किसी भी तरह मैंने अपने लिए तथा अपने समर्थकों के लिए बहुत सा काम पैदा किया।”

उन्होंने आगे कहा—“मैंने किसी भी पाइल को बिना पढ़े हस्ताक्षर नहीं किए। अगर मैं किसी मामले को समझ नहीं पाता या किसी मामले पर धारणा की आवश्यकता होती, तब पन्तजी के सौजन्य से मैं सदैव ही विभागीय सचिव को बुनाने में समर्थ होता था, कभी मुख्य सचिव, कभी विभागों के सचिव और कभी-कभी विभागों के अध्यक्षों को। मैं इस बात को जानता हूँ कि दूसरे राज्यों में तो यह प्रथा लागू है और न माय्य ही। किन्तु मैं इसके लिए, यह बहुत से कार्यों में से एक है, पन्तजी का आभारी हूँ। उन्होंने कभी आपत्ति या अस्वीकार नहीं किया। मैंने व्यापारी होने के नाते, व्यापारी ढंग से सोचा कि मन्त्रियों को परेशान करना ठीक नहीं था जो पहले ही अधिक कार्यों में दबे हुए हैं और मेरे पास बुनाने पर इसलिए प्राते हैं कि मैं राज्यपाल हूँ। इसलिए व्यक्तिगत सचिवों से विभागीय अध्यक्षों को बुलाने समय भेने कहा—“क्यों न मैं ऐसे मामलों में उनसे अपने पास पूछ-ताछ करूँ जो मुझे सीधे बता सकते हैं।”

श्रीपट्टानी सीतारामैया, जो मध्य प्रदेश में राज्यपाल रह चुके थे, के अनुसार—
“राज्यपाल का कार्य मेहमानों की दृष्टत करना, उनको भाग, भोजन तथा दावत

कार्य मेहमानों और बुनाये गये लोगों की सूची ठीक करना है। कभी कभी वे पाते हैं कि पति पत्नियों को अलग-अलग बुनाया गया है। यदि पति और पत्नी को बुलाया गया तो बच्चों को शरारत करने के कारण छोड़ दिया गया। भोजन तथा दावत के मेहमानों में भी फर्क रहता है। यह बड़ा गया कि पाक्षिक रिपोर्ट राष्ट्रपति को भेजनी होती है किन्तु इसके अतिरिक्त और कुछ रिपोर्टें भी या ही नहीं।" ("The duties of a Governor lay more in visitors and in invites to lunch and dinner. Some times, he found that either the husband or the wife were separately invited. If both the husband and wife came, the children were kept out for their nuisance value. He pointed out that he was supposed to send a fortnightly report to the President of India, but from the entertainment, he did not know, what to report.")

श्री श्रीप्रकाश, राज्यपाल, मद्रास ने अपनी स्थिति का वर्णन करते हुए कहा है—“मुझे पूरा विश्वास है कि मुझे इन्दुप्रो में चिन्हित लाइन पर हस्ताक्षर केवल वैधानिक राज्यपाल के नाते करने हैं। किन्तु मैंने अपने आपको ‘निरबुज’ पाया क्योंकि घटना ऐसी हुई कि कार्य मुक्त होकर जाने वाले मुख्य मन्त्री ने मुझे कोई परामर्श नहीं दिया और नये मुख्यमन्त्री ने अपना स्थान ग्रहण नहीं किया था। मैं नहीं जानता कि श्री अम्बर ने ऐसी हालत का कभी सोचा भी हो। किन्तु इससे मुझे बहुत आराम मिलेगा कि यदि वह मुझे यकीन दिला सके कि जो कुछ मैंने किया ठीक था।” (“I am fully assured that I will have nothing to do, but to act as constitutional Governor, signing on the dotted lines”)

डॉ० पी० के० सेन, ने राज्यपाल की स्थिति बताते हुए कहा कि—“राज्यपाल का मुख्य कार्य यह है कि वह देखे कि सरकार का कार्य ठीक चल रहा है या नहीं। उसका कार्य हस्तक्षेप करना नहीं अपितु अपना सहयोग देना है जिससे कि सरकार का कार्य ठीक चल सके।” (“The functions of the Governor shall be to lubricate the machine of the Government, to see that the wheels are going on well be reason not of his interference, but of friendly cooperation.”)

श्री एम० आर० पाल्ठे के अनुसार—“राज्यपाल राज्य का सर्वधानिक प्रधान है और वास्तव में उसके पास कोई अधिकार नहीं है। वह अपना कार्य मन्त्रि-मण्डल के परामर्श पर करता है। उसका कार्य इसके अतिरिक्त कुछ भी नहीं कि वह एक सम्मानित व्यक्ति होता है जिसका किसी के साथ भी भेद भाव नहीं होता है। वह राज्य के राजनीतिक दलों और गति-विधियों में ऊपर होता है और नेताओं को प्रावश्यकता पड़ने पर वे उनसे विचार विमर्श कर सकते हैं, उनसे राय ले सकते हैं। वह राज्य के नेताओं को हमेशा ही उपलब्ध होता है।” (“He is merely

constitutional and symbolic head, possessing practically no powers in reality and acting always on the advice of his Ministers. The role which he is called upon to play cannot be any other than the role of a respectable and impartial dignitary, standing above the vortex of party-politics and always available to the State Government for consultation and guidance whenever the leaders of the Government are inclined to seek them")

उपर्युक्त विचार जो राज्यपाल के कार्यालय के सम्बन्ध में दिये गये हैं उनसे यह निष्कर्ष निकलता है कि राज्यपाल एक रजद स्टाम्प की तरह है या एक सर्वधा-निक अध्यक्ष है जिसे वास्तविकी भी प्रकार के अधिकार नहीं हैं। श्री एच० बी० कामस ने राज्यपाल के कार्यालय पर अपने विचार व्यक्त करने हुए कहा कि "राज्यपाल एक कठपुतली की तरह होता है जो एक ओर राज्य के मुख्य मंत्रियों, दूसरी ओर राष्ट्रपति अर्थात् वास्तव में प्रधान मंत्री के द्वारा नियन्त्रित रखा जाता है।" ("The Governor is little more than a puppet controlled by the Chief Minister, on the one hand, and by the President, that is to say virtually by the Prime-Minister, on the other.") लेकिन वास्तव में ऐसी बात नहीं है। राज्यपाल न तो एक रजद स्टाम्प की तरह है और न ही वह एक अधिकार रहित राज्य का प्रधान है अतएव वह राज्य के प्रांतीय कार्य में अपना प्रभाव रखता है। वह ऐसी स्थितिमा पाती है जहां राज्यपाल ही उनको सम्पादित करता है और उनमें स्वतंत्रिक काम में ले करता है। निम्न कुछ ऐसे कार्य हैं जिनमें राज्यपाल अपने स्वतंत्रिक की काम में लेकर हस्तक्षेप पूर्वक कार्य करता है—

- (क) मुख्य मंत्री की नियुक्ति,
- (ख) मन्त्रि-मण्डल को अर्थात् करना,
- (ग) राज्य की विधान सभा को भंग करना,
- (घ) राष्ट्रपति को संबन्धीन स्थिति जानू करने की सलाह देना,
- (ङ) मुख्य मंत्री को कह कर किसी प्रश्न को मन्त्रि-मण्डल में अर्थात् ।

अन्ततः प्रश्नो किंच के अन्ततः, "राज्यपाल के अधिकारों के विषय में सवि-पाल की व्यवस्था को निम्नलिखित विशेषताओं के साथ बढ़ना होगा तभी जाकर उनकी स्थिति के सम्बन्ध में गरी निर्णय लिया जा सकता है। एक ओर राज्यपाल स्थानीय राज्य का प्रमुख है और दूसरी ओर वह केन्द्र का प्रतिनिधि है जिसे मध्य के विधान सभियों से केन्द्र की नीति का पालन करना होगा है। अतः प्रादेशिक अधिकार, धारा 164 के अन्ततः प्रादेशिक मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति के साथ-साथ, प्रादेशिक विधान सभ्य को बुलाने, बन्द करने और भंग करने (धारा 174) तथा

विधेयको को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए गुरदित्त (पारा 213) तक पहुँचे हुए हैं। पारा 163 में अनुसार, अभूतपूर्व मामलों में, वह अपने कार्य विशेषों से कर सकता है। मौखिक रूप से वह स्वयं इसका निर्णय करता है कि किस मामले में वह अपनी विशेषता से कार्य कर सकता है परन्तु व्याधिकार का प्रयोग दो प्रकार से सीमित है। प्रादेशिक राजनीतिक क्षेत्र में उभरी विशेषता कम ही आती है और वहाँ उसे अपने संश्लेषण की सलाह पर ही कार्य करना होगा है। मन्त्र-मण्डल की नियुक्ति के सम्बन्ध में उसका निर्णय विधान मण्डल के बहुमत दल और अन्य दलों की स्थिति पर निर्भर रहता है। केन्द्रीय मामलों में उभरी अधिकार, केन्द्र से प्रायः प्रादेशों पर निर्भर है।”

क्या राज्यपाल निरंकुश बन सकता है?—

राज्यपाल के स्वविवेक में अधिकारों पर रूढ़िग्राम करने से स्वतः ही एक प्रश्न मस्तिष्क में उठता है कि क्या राज्यपाल निरंकुश बन सकता है? क्या वह अपने स्वविवेक अधिकारों का दुरुपयोग कर सकता है? इन प्रश्नों का उत्तर सरल है। किसी भी स्थिति में राज्यपाल न तो निरंकुश बन सकता है और न ही वह अपने अधिकारों का दुरुपयोग कर सकता है जब तक कि वह मन्त्रिमण्डल की पाराधों में अनुसार कार्य करता है। जहाँ तक उभरी स्वविवेक अधिकारों का प्रश्न है न तो मन्त्रिमण्डल उसे नियन्त्रित रूप सकता है और न ही राज्य विधान मण्डल परन्तु ऐसा करने पर राष्ट्रपति उसे अपने पद से हटा सकता है। इसका अर्थ यह हुआ कि राज्यपाल अपने स्वविवेक अधिकारों का स्वयं ही उचित उपयोग नहीं कर सकता। उस पर हमेशा ही राष्ट्रपति अर्थात् केन्द्र की नजर होती है। एक साधारण तथा समाधारण दोषों ही स्थितियों में वह स्वयं ही कार्य नहीं कर सकता है। यादव में, जब साधारण स्थिति होती है तब वह मन्त्रिमण्डल की सलाह पर कार्य करता है। यदि वह ऐसा नहीं करता है तो राज्य में अनिरोध उत्पन्न हो जायेगा, जिसका उत्तरदायित्व राज्यपाल पर होगा। दूसरी ओर समाधारण स्थिति में (जो कि संवत् के द्वारा उत्पन्न होती है—ये संवत् तीन प्रकार में हो सकते हैं—(1) देश या उसके किसी भाग पर बाहरी आक्रमण का संतरा हो अथवा आन्तरिक अस्थिरता, (2) राज्य का शासन संविधान के अनुसार न चल सके और राष्ट्रपति उस राज्य के शासन को सम्भाल ले तथा (3) जब भारत की शासन अथवा आर्थिक स्थिति को गंभीर हो) वह राष्ट्रपति के अधिकारों के रूप में कार्य करता है। इन समय राज्यपाल के अधिकारों में वृद्धि हो जाती है, उस समय वह अपने विवेक में कार्य करता है तथा स्थिति को सम्भालता है।

अन्त में यह कहा जा सकता है कि राज्यपाल में पाग कुछ अधिकार हैं। वह स्वयं रक्षण तथा संप्रदानिक अर्थों में कुछ और भी है। उसका प्रभाव राज्य के प्रशासन में देखा जा सकता है। यह सब उसके अधिकार पर निर्भर करता है। राष्ट्रपति पहले से ही ऐसे व्यक्तियों को ही इन पद के लिए चुनते हैं जो प्रशासन में

स्याति प्राप्त हो, या सामाजिक प्रयत्न राजनीतिक सेवा में जिनका गहन अनुदान ही। ऐसे व्यक्तियों को भले ही अधिकार नहीं दिए जाय फिर भी वे अपना राज्य के कार्यों में अनुदान देने हैं जिसको शासनी से देना जा सकता है। मध के राष्ट्रपति की भाँति उसे भी प्रोत्साहन देने, चेतावनी देने तथा धर्म विकल्प बताने का अधिकार है। श्री ७० जी० सेर, मूलपूर्व मुख्य-मन्त्री, बम्बई के शब्दों को यहाँ लिखना उचित होगा। उनसे अनुसार, राज्यपाल के पास बहुत कम अधिकार होते हुए भी यदि वह पच्छ राज्यपाल है तो अश्ले कार्य करेगा और यदि वह वरराज राज्यपाल है तो कई प्रकार की धर्म्यवस्थायें उत्पन्न करेगा।”

श्री प्रस्तावी कृष्णस्वामी अय्यर ने यह बतलाना की थी कि राज्यपाल वैधानिक प्रधान होगा। लेकिन, राज्यपाल का दूरहा व्यक्तित्व है और उसे दो प्रकार के कार्य करने पड़ते हैं। अधिधान ने उसे स्वविवेक के प्राधिकार दिये हैं जिसके प्रयोग में वह अपने उत्तरदायी मन्त्रियों के निर्णयों की अवहेलना कर सकता है। स्वविवेक के अनुसार कार्य करने का अर्थ मनमाने तरीके से कार्य करना नहीं है। इसका अर्थ है मर्जी के अनुसार कार्य करने की स्वतन्त्रता। लेकिन, “सामाजिक प्रशासन में इसका अभिप्राय कतिपय परिस्थितियों में दूसरों के नियन्त्रण से स्वतन्त्र होकर अपनी अन्त-रत्ना के अनुसार कार्य करना है। स्वविवेक का अभिप्राय यही और गलत के धोच निर्णय करना है। इसलिए जिसके पास स्वविवेक से कार्य करने की शक्ति है, वह यदि और विधि के नियम से बचा रहता है।”

स्वविवेक शक्तियों और विवेक उत्तरदायित्वों को छोड़कर राज्यपाल से यह आशा की जाती है कि वह वैधानिक प्रधान के रूप में आचरण करेगा। डॉ० ब्राम्बेड-कर ने कहा था कि राज्यपाल दल का प्रतिनिधि नहीं है, अपितु वह राज्य के सम्पूर्ण जनता का प्रतिनिधि है अतः उसे सक्षम राजनीति से पृथक् रहना चाहिए। वह एक निष्पक्ष निर्णायक की तरह है। उसे यह देयने रहना चाहिए कि राजनीति का गलत नियमानुसार लेला जाय। उसे स्वयं एक गिनाटी नहीं बन जाना चाहिए। उसे राज्य की प्रगति के लिए कार्य करना चाहिए।

राज्यपाल के लिए दिशान्त (Guidelines for Governors)

स्वविवेक के क्षेत्र में राज्यपाल का आचरण निष्पक्ष, अमानिष्ठ और उचित हो, इन उद्देश्यों को केवल कुछ क्षेत्र में यह माँग की गई कि राज्यपालों के लिए कुछ निर्देशक रेखाएँ या दिशान्त प्राप्त होनी चाहिए, ताकि राज्यपाल समान परिस्थितियों में एक सा आचरण कर सकें। क्योंकि सन् 1967 के बाद में विभिन्न-विभिन्न राज्यों में राज्यपालों ने समान परिस्थितियों के होने पर भी विभिन्न-विभिन्न ढंग में व्यवहार किया अतः इन माँग को बल मिला। मुख्यमन्त्री की नियुक्ति, पदभ्रष्टि, राज्य विधानमण्डल के अधिवेशन को बुलाने, उनका सभाबमान करने और उसे भंग करने तथा राज्य में सदैवनिवृत्त अन्त की प्रस्तावना की योजना देने आदि के प्रश्नों पर विचार-विमर्श

करने के लिए सत्त्वानीन राष्ट्रपति वी० वी० गिरि ने नवम्बर 1970 में जम्मू-कश्मीर राज्य के राज्यपाल श्री भगवान सहाय के नेतृत्व में 5 सदस्यों की एक समिति का गठन किया। ये सदस्य थे—डॉ० वी० गोपाल रेड्डी, केरल के राज्यपाल एम० वी० विश्वनाथन्, महाराष्ट्र के राज्यपाल धली यावर जग, बंगाल के भूतपूर्व राज्यपाल एस० एस० धवन। इस समिति ने अक्टूबर 1971 में अपने प्रतिवेदन को प्रस्तुत किया जिसकी सिफारिशों को राष्ट्रपति गिरि ने "समुचित प्रज्ञान" (Pooled Wisdom) की सजा दी। राज्यपालों के सम्मेलन, दिसम्बर 1971 में इस प्रतिवेदन पर विचार किया गया। समिति द्वारा दिये गये मुख्य सुझाव निम्न हैं—

(1) समिति राज्यपालों के लिए निर्देश रेखाएँ (Guidelines) निर्धारित करने के पक्ष में नहीं है। समिति का विश्वास था कि सविधान किसी ऐसी सत्ता की स्थापना नहीं करता जो राज्यपाल को हिदायतें दे सके। राज्यपालों के लिए निर्देशक रेखाएँ अंकित कर प्रजातन्त्र को विनाश से नहीं बचाया जा सकता। यह भी हो सकता है कि विन्टी परिस्थितियों में निदेशक रेखाएँ सर्वप्रधानिक भावनाओं के ठीक विपरीत हो। सभी परिस्थितियों की पूर्ण कल्पना करना भी कठिन है। अतः प्रजातन्त्र को विनाश से बचाने के लिए विधायकों और राजनीतिक दलों में अनुशासन की आवश्यकता है, राज्यपालों के निदेशक रेखा की नहीं।

(2) जब मुख्यमंत्री कम से कम समय विधानसभा में अपना दक्षिण-परीक्षण करने के लिए तैयार न हो और वह उसका सामना करने से मुह चुराये तो राज्यपाल मुख्यमंत्री को पदच्युत कर सकता है।

(3) किसी मुख्यमंत्री या मन्त्रिमण्डल को विधानसभा में बहुमत का समर्थन है अथवा नहीं, इसका निर्धारण विधानसभा में ही हो सकता है परन्तु कोई मुख्यमंत्री विधानसभा में दक्षिण-परीक्षण के प्रश्न को डालता है तो प्रथम दृष्टि में यह अनुमान लगाया जा सकता है कि मुख्यमंत्री को विधानसभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त नहीं है।

(4) जब वैकल्पिक सरकार के निर्माण की सम्भावना न हो तब राज्यपाल राष्ट्रपति को सफट की घोषणा करने और विधानसभा को भंग करने की सिफारिश कर सकता है।

(5) सामान्यतया नामजद (Nominated) अथवा जो विधानसभा का सदस्य न हो उसे मुख्यमंत्री पद पर नियुक्त नहीं करना चाहिए। यदि किसी असदस्य को नियुक्त किया भी जाय तो शीघ्रातिशीघ्र उसके निर्वाचन की व्यवस्था होनी चाहिए और यदि छः महीने में निर्वाचित न हो सके तो उसे अपने पद से त्याग पत्र दे देना चाहिए।

(6) मुख्यमंत्री के पद-ग्रहण करने के बाद अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति में अनावश्यक देरी नहीं होनी चाहिए।

(7) सयुक्त सरकारें साभेदारों के सहयोग और समर्थन पर निर्भर करती हैं। परन्तु यदि कोई साभेदार या सत्तास्थ दल का कोई गुट सरकार से समर्थन वापिस ले लेता है तो मुख्यमंत्री को पद त्यागने की आवश्यकता नहीं। परन्तु यदि साभेदार या गुट के घलग होने से मुख्यमंत्री के बहुमत पर गम्भीर प्रभाव पड़ता है अर्थात् वह अल्प मत में हो जाता है तो विधानमण्डल में उसे अपनी शक्ति-परीक्षण करना चाहिए।

(8) सयुक्त दलों की सरकार को नेता के सयुक्त दलों के निर्वाचित सदस्यों द्वारा चुना जाना चाहिए।

(9) राज्यपाल मंत्रियों के परामर्श को मानने के लिए बाध्य होना चाहिए। यद्यपि परामर्श के अन्वय में उसे अपनी आपत्तियों को प्रकट करने का अधिकार होना चाहिए।

(10) दल-बदल प्रथा पर रोक लगाना वाञ्छित नहीं क्योंकि ऐसा करना कुछ सर्वैधानिक धाराओं की उल्लंघन करना होगा। संसारीक दल से अग्रहृमत होना विधायकों को समर्पण अधिकार ही नहीं बल्कि प्रजातन्त्र का प्राण भी है।

(11) राष्ट्रपति सचिवालय में एक कक्ष (Cell) की स्थापना की जाय जो राज्यपाल को समय-समय पर राजनीतिक और सर्वैधानिक विकास के सम्बन्ध में सूचनाएँ प्रदान करता रहे और उन्हें दस बात का ज्ञान हो जाय कि अमुक राज्यपाल ने अमुक स्थिति में कौसा आचरण किया और उससे कैसे आचरण की अपेक्षा की जाए।

(12) राज्यपाल राज्य का अध्यक्ष है। वह राष्ट्रपति का अधिकारी नहीं। उसके कार्य का क्षेत्र विधान द्वारा निर्धारित है।

राज्यपाल को निर्दलीय और निष्पक्ष बनाने की आवश्यकता—

सन् 1967 से 1971 के काल में राज्यपाल द्वारा अपनाये गये आचरण ने गैर-भाषेगी मन्त्रिमण्डल के अधिकार को अन्वय में डाल दिया। अतः राज्यपाल का पद गैर-भाषेगी दलों के आलोचना का पात्र बन गया। अनेक क्षेत्र में राज्यपाल के निष्पत्ति और स्थिति के सम्बन्ध में मूल परिवर्तनों की माग की जाने लगी। अनेक नेताओं ने यह सुझाव दिया कि राज्यपाल की निष्पत्ति राज्य सरकार के परामर्श से की जाय जिसका अनुसमर्थन गणद्वारा किया जाय। प्राज्ञासनिक आयोग ने भी अपने 17 जून, 1969 के प्रतिवेदन में मुख्यमंत्री के परामर्श की प्रथा को स्वस्थ परम्परा की संज्ञा दी। लोकसभा में विरोधी दल के तत्कालीन नेता श्री राग गुप्ता सिंह ने यह सुझाव दिया कि राज्यपाल की निष्पत्ति निष्पक्ष परामर्शदाताओं की परिषद् को सहायता से राष्ट्रपति द्वारा होनी चाहिए। संवैधानिक और संसदीय अध्ययन की संस्था के तत्कालीन कार्यकारी सभापति सौ० एम० एन० सिन्हा ने भी सुझाव

दिया कि राज्यपालों की नियुक्ति के लिए एक राष्ट्रीय प्रायोग होना चाहिए जिसमें विरोधी दल का प्रतिनिधित्व होना चाहिए।

राज्यपालों पर विरोधी दलों के प्रहार का मूल कारण यह था कि उनका विश्वास था कि राज्यपाल ने अपनी सर्वप्रधान शक्तियों का प्रयोग न तो अपने 'सविवेक' (Discretion) के अन्तर्गत किया है और न ही 'व्यक्तिगत निर्णय' के अन्तर्गत व्यक्ति केन्द्र के निर्देशन पर बाह्य दल के राजनीतिक रक्षकों की पूर्ति के लिए किया है और केन्द्र ने राज्यपालों की सर्वप्रधान शक्तियों का दुरुपयोग किया है।

यह सत्य है कि जब तक विधानसभा के सदस्यों में तथा राजनीतिक दलों में मार्क्सवादी नैतिकता का विकास नहीं होता तथा जब तक दल-बद्ध विचारों का सम्बन्ध में किसी आधार-महिता का विकास नहीं होता और राजनीतिक दलों में विद्वान्ता के प्रति आस्था उत्पन्न नहीं होती तब तक राज्यपालों के लिए निर्दलीयता और निष्पक्षता से कार्य करना कठिन है। फिर भी राज्यपालों को निष्पक्ष एवं निर्दलीय बनाने के लिए निम्न कुछ सुझाव दिये जा सकते हैं—

(1) राजनीति में मंत्रिय या निर्वाचनों में पराजित व्यक्तियों को राज्यपाल के पद पर नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए क्योंकि राजनीति के रिगों भी व्यक्ति में यह आना नहीं की जा सकती कि वह निर्दलीय व निष्पक्ष बना रह सकता है।

(2) राज्यपाल की नियुक्ति के समय उग राज्य के मुख्यमंत्री की तलाह ही न ली जाये अतः मंत्रिमंडल व विरोधी दल के नेताओं में भी परामर्श लिया जाय। ऐसा होने पर राज्यपाल एवं राजनीतिक दलों में विद्वान्ता पैदा करने में सफल हो सकता जो उमने लिए राजनीतिक अस्थिरता के समय अत्यधिक लाभप्रद हो सकता है।

(3) प्रशासन में पर्याप्त अनुभव वाले व्यक्ति को ही उग पद पर नियुक्त किया जाना चाहिए। अतिरिक्त, ईमानदार व जन-सेवा के लिए समर्पित व्यक्तियों को राज्यपाल बनाया जाना चाहिए।

(4) राज्यपाल के सविवेक के अधिकारों की स्पष्ट व्याख्या होनी चाहिए। उमका मूल सर्वप्रधान विधान और प्रजासत्ता की रक्षा, जनता का कल्याण और सेवा भाव होना चाहिए। उमे लो निष्पक्ष और निर्दलीय पर्यवेक्षक की भांति राज्य की राजनीतिक घटनाओं को धारणा चाहिए न कि किसी दलीय भावना में प्रेरित होकर।

(5) राज्यपाल पांच वर्ष के बाद पुन नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए। साथ ही इस अवधि के बाद उमे राजनीति में सम्भाग ले लेना चाहिए अर्थात् उमे किसी अन्य लाभ के पद पर नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए। ऐसा न होने पर राज्यपाल अपने केन्द्रीय स्वामियों की दृष्टि पूर्ति में ही लगा रहेगा जो उसकी निष्पक्षता में बाधा उपस्थित कर सकती है। मेवानियुक्ति के बाद उमे पेन्शन दी जा सकती है।

(6) राज्यपाल को केवल केन्द्र का अभिर्ता (Agent) मात्र नहीं होना चाहिए। जहाँ उसे राष्ट्रीय एकाता के रितो को रक्षा करनी है वहाँ उसे राज्य की स्वायत्तता और प्रजातन्त्र की रक्षा के लिए प्रहरी भी होना चाहिए।

मंत्रि-परिषद्

(Council of Ministers)

मंत्रिषान में इस बात का उल्लेख किया गया है कि प्रत्येक राज्य में एक मंत्रि-परिषद् होगी जिसका प्रधान मुख्य मन्त्री होगा। मंत्रिषान की धारा 167 के अनुसार राज्यपाल जिन कार्यों को स्पेच्छानुसार करेगा, उनको छोड़कर दोष कार्यों में मंत्रि-परिषद्, राज्यपाल के कार्यों में सहाह और सहायता देगी। जैसा कि बताया जा चुका है कि मंत्रिषान ने राज्यपाल की स्वविवेक शक्तियों को ध्याख्या प्रथवा परिभाषा नहीं की है। केवल ध्यागाम के राज्यपाल के सम्बन्ध में यह बताया गया है कि वह अनुसूचित प्रादिम क्षेत्रों के प्रशासन के सम्बन्ध में राष्ट्रपति के अभिर्ता के रूप में स्वविवेक के अनुसार कार्य कर सकता है। विन्तु जिन विषयों पर स्वविवेक से निर्णय करेगा, यह निर्णय भी उसके विवेक पर ही निर्दिष्ट होगा और इस सम्बन्ध में उसका निर्णय ही अन्तिम होगा।

मुख्य-मन्त्री तथा अन्य मंत्रियों की नियुक्ति (Appointment of Chief Minister and Ministers) :—मुख्य-मन्त्री की नियुक्ति राज्यपाल करता है तथा अन्य मंत्रियों की नियुक्ति राज्यपाल मुख्यमन्त्री की सलाह से करता है। मंत्रिषान में यह भी लिखा गया है कि मन्त्रि-परिषद् सामूहिक रूप से विधानसभा के प्रति उत्तरदायी होगा। इसका अर्थ यह होता है कि राज्य में उत्तरदायी शासन की स्थापना की गई है। उत्तरदायी शासन में राज्यपाल मुख्य-मन्त्री की नियुक्ति करने समय सदा ही अपने विवेक का सहारा नहीं लेता। साधारण रियति में वह विधानसभा के बहुमत दल के नेता को ही मुख्य-मन्त्री बनाता है और उसी सलाह पर अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करता है। लेकिन यदि विधानसभा में किसी भी राजनैतिक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता है तो राज्यपाल अपने विवेक से मुख्य-मन्त्री तथा उसी मंत्रि-परिषद् की नियुक्ति में स्वतन्त्रता बरत सकता है। साधारणतया मुख्य-मन्त्री की नियुक्ति करने समय उसे परम्पराओं तथा रूठियों का सहारा लेना होता है।

यहाँ यह बताना देना आवश्यक है कि केन्द्र की भाँति राज्यों में भी तत्सदीय शासन व्यवस्था को अपनाया गया है। इसके अनुसार आम चुनावों के बाद में सीधे ही विधानसभा का अधिवेशन बुलाकर उसमें बहुमत के नेता को मुख्य-मन्त्री बनाया जायेगा तथा मंत्रि-परिषद् का निर्माण किया जावेगा। परन्तु यह आवश्यक नहीं कि किसी एक दल को सदा ही स्पष्ट बहुमत मिलना रहेगा। सन् 1952, 1957 तथा 1967 में प्रथम द्रावनकोर-कोषीन, उड़ीसा तथा राजस्थान में विरोधी दलों ने एक संयुक्त मोर्चा बनाकर अपने बहुमत को गिद्ध किया लेकिन विरोधी दलों के संयुक्त मोर्चे के नेता को राज्यपाल ने मुख्य-मन्त्री नियुक्त नहीं किया। राज्यपालों ने

कहा कि क्योंकि विधानसभा में कांग्रेस ही सबसे बड़ा राजनैतिक दल है अतः उसी के नेता को बुलाकर मुख्य मन्त्री बनाया गया। परन्तु उनका यह कहना किसी प्रकार से उचित नहीं है।

बुद्ध गलत परम्पराएँ भी मुख्य-मन्त्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में अपनाई जा रही हैं जो प्रजातन्त्र के लिए घातक सिद्ध हो सकती हैं। साधारणतया राज्यपाल विधानसभा के बहुमत दल के नेता को ही मुख्य-मन्त्री नियुक्त करेगा। इसके अतिरिक्त जो व्यक्ति विधानसभा का सदस्य नहीं है वह मुख्य मन्त्री नहीं बन सकता। परन्तु इस परम्परा को तीन बार तोड़ा जा चुका है। सर्वप्रथम इस परम्परा को (1952) मद्रास राज्य में तोड़ा गया जहाँ श्री सी० राजगोपालाचारी को विधान परिषद् का सदस्य नामजद कर उसे मुख्यमन्त्री बनाया गया जब कि श्री टी० प्रकाशम विधानसभा के सदस्य थे तथा मयुक्त मोर्चा के नेता थे जिनके पास बहुमत भी था। पुनः इस परम्परा को दूसरी बार बम्बई राज्य में तोड़ा गया जहाँ श्री मोरारजी देसाई जो कि विधानसभा के लिए ग्राम चुनावों में हार गए थे वहाँ के राज्यपाल ने विधान परिषद् के लिए नामजद कर मुख्य मन्त्री नियुक्त किया और मन्त्रि-परिषद् बनाने को कहा। बिहार राज्य में श्री बी० पी० मण्डल जो कि विधानसभा के सदस्य नहीं है राज्यपाल श्री वासुदेव ने उन्हें बिहार राज्य परिषद् का सदस्य बनाकर उन्हें मुख्य-मन्त्री नियुक्त किया है। राज्यपालों के इस प्रकार के कार्यों को देखकर यह अनुमान लगाया जाता है कि इस प्रकार के कार्य करने के पूर्व वे या तो केन्द्रीय सरकार की राय लेते हैं या उसके कहने पर इस प्रकार का कार्य करते हैं। यदि राज्यपाल इस प्रकार की अनुचित नियुक्तियाँ करने रहें तो निश्चित ही लोगों का राज्यपाल के पद से विश्वास समाप्त हो जाएगा जो प्रजातन्त्र की नींव को कमजोर कर देगा।

अन्त में, निष्कर्ष के तौर पर यह कहा जा सकता है कि विशेष परिस्थितियों को छोड़कर साधारण परिस्थितियों में राज्यपाल उसी व्यक्ति को मुख्य-मन्त्री नियुक्त करेगा जो विधानसभा के बहुमत दल का नेता होगा। इसके साथ ही मुख्य-मन्त्री जिन लोगों को मन्त्रि-परिषद् में रखना चाहेगा उसमें राज्यपाल किसी तरह का हेर-फेर नहीं कर सकता। यदि वह ऐसा करता है तो मुख्य मन्त्री अपना पद त्यागने की धमकी देकर राज्यपाल को बाधित कर सकता है। अतः वास्तव में मन्त्रियों की नियुक्ति का अधिकार राज्यपाल के पास न होकर मुख्य मन्त्री के पास होता है। परन्तु नियुक्ति की आज्ञा राज्यपाल द्वारा निकाली जाती है।

मन्त्रियों के बीच कार्य का बँटवारा (Distribution of Portfolios) :—
मुख्य मन्त्री की सलाह से राज्यपाल मन्त्रि-परिषद् के सदस्यों के बीच कार्यों का बँटवारा करता है। मन्त्रि-परिषद् का सदस्य एक या अधिक विभागों का अध्यक्ष होता है। विभाग के प्रमुख कार्य के आधार पर उसके पद को सम्बोधित किया जाता है जैसे राजस्व सम्बन्धी कार्य करने वाला मन्त्री राजस्व मन्त्री, वित्त-विभाग को सम्भालने वाला वित्त मन्त्री आदि आदि। मन्त्रि-परिषद् के सदस्यों के पास वास्तव में

बहुत प्रतिक्रिया कायं होता है। अतः उनकी सहायता हेतु उप-मन्त्री होने हैं। वे स्वतन्त्र रूप से विभिन्न विभाग के अध्यक्ष नहीं होते। वे मन्त्रि-परिषद् की बैठकों में भाग नहीं ले सकते। लेकिन आवश्यकता पड़ने पर उन्हें मन्त्रि-परिषद् की बैठक में बुलाया जा सकता है।

योग्यतायें (Qualifications) — जहाँ तक मन्त्रियों की योग्यताओं का प्रश्न है यह स्पष्ट है कि वह विधानसभा का सदस्य होना चाहिए। परन्तु विधान में इस बात की व्यवस्था की गई है कि यदि कोई व्यक्ति विधान सभा का सदस्य न भी हो तो उसे केवल 6 माह के लिए मन्त्री बनाया जा सकता है। इस अवधि में उसे विधानसभा का सदस्य बनना आवश्यक होगा। ऐसा न होने पर वह अपने पद पर नहीं रह सकेगा।

कार्यकाल (Tenure) .— मन्त्रियों का कोई निश्चित कार्यकाल नहीं होता। सिद्धान्तिक रूप में मन्त्रियों का कार्यकाल राज्यपाल की इच्छा पर निर्भर है। परन्तु व्यावहारिक रूप में मन्त्री लोग तब तक अपने पद पर बने रहते हैं जब तक कि उन्हें विधानसभा का विश्वास प्राप्त है। मन्त्रियों में से जैसे ही विधानसभा का विश्वास छूट जाता है वे लोग अपने त्याग-पत्र दे देंगे, ऐसा न करने पर राज्यपाल मन्त्रि-परिषद् को पदच्युत कर देगा। इसके प्रतिरिक्त यदि विधानसभा में दल-बदली के कारण मन्त्रि-परिषद् के दल का बहुमत न रहे तब भी उन्हें अपने पद से त्याग-पत्र देना होता है। अतः मन्त्रि-परिषद् विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होकर ही अपने पद पर रह सकती है। अतः मन्त्रियों के पद की कोई निश्चित अवधि नहीं होती।

वेतन और भत्ते (Pay and Allowances) :— मन्त्रियों के वेतन-भत्ते विधानसभा कानून द्वारा समय-समय पर निर्धारित करती है। विधानसभा को पूर्ण अधिकार है कि वह मन्त्रियों के वेतन में वृद्धि तथा कमी का कानून बना सके। इस समय राजस्थान के मुख्य मन्त्री को 1250 रुपये प्रतिमाह वेतन तथा 500 रुपये भत्ते के रूप में दिये जाते हैं। अन्य मन्त्रियों को 1250 रुपये मासिक वेतन तथा 250 रुपये भत्ते के रूप में दिया जाता है। राज्य मन्त्रियों को 1125 रु० मासिक वेतन दिया जाता है। उप-मन्त्रियों को 1000 रुपये मासिक वेतन दिया जाता है। इसके प्रतिरिक्त उन्हें बिना बिरागे का भवन राज-मञ्जा सत्ति तथा सवारी भी प्रदान की जाती है।

शपथ— मन्त्रि-परिषद् के समस्त सदस्यों को अपने पद रिक्त होने के पूर्व अपने पद की शपथ तथा गोपनीयता शपथ राज्यपाल के समक्ष लेनी होती है।

मन्त्रि-परिषद् के कार्य तथा अधिकार

(Powers and functions of Council of Ministers)

सिद्धान्तिकरूप में मन्त्रि-परिषद् का कार्य राज्यपाल को उसके कार्यों में सहाय्य देना है। परन्तु व्यावहारिक रूप में राज्यपाल की समस्त शक्ति का उपयोग

मन्त्रिपरिषद् के द्वारा किया जाता है। केन्द्र की भाँति राज्यों में उत्तरदायी शासन की स्थापना की गई है। ऐसी शासन व्यवस्था में राज्यपाल नहीं बल्कि जनता के प्रति-निधि राज्य का शासन करते हैं। दूसरी बात यह है कि हमने ससदसत्त्वक शासन व्यवस्था को अपनाया है। इस शासन व्यवस्था में केन्द्र तथा राज्यों के जो अध्यक्ष (राष्ट्रपति तथा राज्यपाल) होते हैं वे सर्वभारित्व अध्यक्ष होते हैं तथा समस्त शासन का कार्य मन्त्रिपरिषद् के द्वारा किया जाता है। वही अपने कार्यों के लिए विधान-सभा तथा अन्तिम रूप से जनता के प्रति उत्तरदायी होता है। यहाँ यह बताना देना आवश्यक है कि जिन विषयों या कार्यों का सम्पादन राज्यपाल अपने विवेक से करता है उनको एग्जिक्यूटिव कार्य में राज्यपाल को मन्त्रिपरिषद् की मन्जूरता से अनुसार प्राप्त करना होता है।

मन्त्रिपरिषद् का सबसे महत्वपूर्ण कार्य राज्य की नीति निर्धारण करना है। मन्त्रिपरिषद् के प्रत्येक सदस्य को नीति सम्बन्धी निर्णय मानने होते हैं। यदि कोई मन्त्री नीति को मानने से अपनी असहमति प्रकट करता है तो उसने सामने सबसे अच्छा रास्ता अपने पद से त्याग-पत्र देना होता है।

प्रत्येक मन्त्री एक या एक से अधिक विभाग का राजनीतिक अध्यक्ष होता है। वह अपने विभागों के दैनिक कार्यों की देख रेख रखता है। उसका मुख्य कार्य अपने विभाग के सम्बन्ध की नीति को बनाना तथा योजनाएँ बनाना है। इसके अतिरिक्त वह यह भी देखता है कि नीति तथा योजना बराबर ठीक ढंग से निष्पादन की जा रही है या नहीं। प्रत्येक मन्त्री का यह कार्य होता है कि वह विधान-सभा के समक्ष अपनी नीतियाँ तथा कार्यों को प्रस्तुत करे, विधान सभा के सदस्यों के द्वारा पूछे गए प्रश्नों तथा प्रश्न-प्रश्नों का उत्तर दे, विधान सभा में हो रहे याद विवाद में भाग ले, सम्बन्धित विभाग के बिलों (Bills) को विधान सभा में प्रस्तुत करे, बजट में हो रही महसूल में भाग ले चादि चादि।

सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsibility)

विधान की धारा 164 के अनुसार मन्त्रिपरिषद् सामूहिक रूप से विधान सभा के प्रति उत्तरदायी है। सामूहिक उत्तरदायित्व का अर्थ यह होता है कि सभी मन्त्री मिल कर एक मन्त्री की नीति का समर्थन करते हैं। सभी मन्त्री एक साथ मिल कर कार्य करते हैं। यदि किसी एक मन्त्री के कार्यों की विधानसभा अपनी स्वीकृति प्रदान नहीं करती अर्थात् उसके प्रति अविश्वास या प्रस्ताव पारित कर देती है तो सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के अन्तर्गत मन्त्रिपरिषद् के समस्त सदस्य एक साथ अपना त्याग-पत्र प्रस्तुत करते हैं। अतः यह कहा जा सकता है कि मन्त्रिपरिषद् के सदस्य एक साथ तैरते हैं तथा एक साथ डूबते हैं (They swim and sink together)।

मुख्यमन्त्री का स्थान — मुख्य-मन्त्री विधान सभा का नेता होता है। अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति राज्यपाल उसकी सलाह से ही करता है। वह मन्त्रियों के बीच कार्यों का बंटवारा अपनी इच्छानुसार करता है। इस सरकार में उम्र पर किसी प्रकार का दबाव नहीं डाला जा सकता। वह जब चाहे तब मन्त्रियों के कार्यों में परिवर्तन कर सकता है। वह कुछ सीमा तक अपने मन्त्रियों के कार्यों का निरीक्षण भी करता है। वह मन्त्रि-मण्डल का प्रधान होता है। प्रधान होने के नाते वही मन्त्रि-मण्डल की बैठक को बुलाता है। वह भी वही तय करता है कि मन्त्रि-मण्डल की बैठक किस स्थान पर तथा कब होगी। साधारणतया मन्त्रि-मण्डल की बैठक एक मज्जाह में एक बार होती है परन्तु यदि वह चाहे या आवश्यकता होने पर एक से अधिक बार भी बैठक बुला सकता है। वह इन बैठकों का सभापतित्व करता है। वह मुख्य मन्त्री होने के नाते राज्य का मुख्य प्रतिनिधि होता है। वह केन्द्र के साथ राज्य के सम्बन्ध में बात-चीत करता है। वह केन्द्रीय सरकार की विभाग परिषद् का पदेन सदस्य होता है तथा राज्य की विरासत परिषद् का पदेन अध्यक्ष होता है।

मुख्यमन्त्री राज्य प्रशासन की दूरी होता है। वह मन्त्रिमण्डल की मेहनत का मुख्य प्रयत्न है। अपने साथी मन्त्रियों की तुलना में वह समानता में प्रथम (First among equals) की स्थिति रखता है। वह न केवल सलाह का नेतृत्व करता है बल्कि सम्पूर्ण राज्य का ही नेतृत्व करता है। वह अपने राज्य का एक प्रमुख व्यक्तित्व है तथा अपने राज्य विभाग में उसकी स्थिति प्रधानमन्त्री के समान होती है।

मुख्यमन्त्री की शक्ति, स्थिति एवं कार्यों के सम्बन्ध में प्रशासनिक सुधार आयोग (Administrative Reform Commission) ने अपने प्रतिवेदन में कुछ सुझाव दिये थे। उनमें कहा गया था कि मुख्यमन्त्री को अपनी परिषद् की टीम के वास्तविक नेता के रूप में व्यवहार करना चाहिए। यदि कोई मन्त्री उसके साथ में सहमत नहीं है तो वह उसमें त्यागपत्र माग सकता है। त्यागपत्र न देने की स्थिति में उसे हटाने के लिए आवश्यक कदम उठाए जा सकते हैं। इसके अतिरिक्त मुख्यमन्त्री को सार्वजनिक कार्यों का एक उच्च मापदण्ड प्रस्तुत करना चाहिए तथा दूसरे मन्त्रियों में भी तदनुसार व्यवहार करने के लिए कहना चाहिए।

मुख्य-मन्त्री के उपर्युक्त कार्यों का अध्ययन करने में हम एक निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि राज्य के मन्त्रि-मण्डल में मुख्य-मन्त्री का बहुरथान है जो राष्ट्रीय मन्त्रि-मण्डल में प्रधानमन्त्री का। मुख्य-मन्त्री का प्रभाव राज्य के प्रशासन पर आमतौर से देखा जा सकता है। वह किसी भी नीति को प्रभावित कर सकता है। मुख्य-मन्त्री के अधिकार, उम्र का प्रभाव तथा उम्र का वास्तविक स्थान राज्य में क्या है, यह उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करता है। वह अपने व्यक्तित्व के कारण अपने गृहयोगियों पर दमिष्ट छाप रख सकता है तथा प्रशासन को प्रभावित कर सकता है।

मन्त्रि-परिषद् का राज्यपाल से सम्बन्ध

(Relation between Council of Ministers and Governor)

हमारे संविधान में यह लिखा गया है कि राज्यपाल के इच्छापर्यन्त मन्त्री अपने पद पर बने रहेंगे। इसका अर्थ यह नहीं कि राज्यपाल अपने मन्त्रियों को अपनी इच्छा से किसी समय भी पदच्युत कर सकेगा। राज्यपाल को मन्त्रियों को हटाने की यह शक्ति संवैधानिक रूप में केवल मन्त्रिपरिषद् में दी गई है। व्यवहार में राज्यपाल के पास नाममात्र की शक्तियाँ होंगी और मन्त्रियों के पास वास्तविक शक्तियाँ रहेंगी, अतः मन्त्रियों के पीछे जब तक विधान सभा में बहुमत होगा, तब तक उनको राज्यपाल अपने पदों से नहीं हटा सकेगा। चूंकि राज्यों में उत्तरदायी सरकार की स्थापना की गई है, अतः राज्यपाल केवल एक संवैधानिक अध्यक्ष रह गया है और अब राज्यपाल के हाथ में से लगभग वे सारी स्वविवेक प्रयुक्त शक्तियाँ ले ली गई हैं, जो उससे भारत सरकार अधिनियम, 1935 के अनुसार दी गई थी। यदि किसी निर्णय को केवल एक मन्त्री ने किया है और राज्यपाल के विचार में वह अनुचित निर्णय है, वह उन पर गारी मन्त्रि-परिषद् द्वारा विचार करवा सकता है।

1967 के आम चुनावों के बाद आधे से अधिक राज्यों में गैर-कांग्रेसी सरकारों की स्थापना हुई। विरोधी दलों ने संयुक्त मोर्चा का निर्माण किया और शासन सत्ता अपने हाथ में ली। परन्तु कई राज्यों में संयुक्त मोर्चा में दरारें पड़ने लगीं और कई राज्यों में संयुक्त मोर्चे के गठक उनसे अलग हो गये। ऐसी स्थिति में राज्यपालों ने अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग माप-दण्ड अपनाया। उन्होंने राज्य के मुख्यमन्त्री को बरखास्त भी कर दिया (उ० प्रदेश तथा प० बंगाल)। राजस्थान में राज्यपाल ने संयुक्त मोर्चा की सरकार नहीं बनने दी जबकि उसके पास बहुमत था। इस प्रकार मुख्यमन्त्री की नियुक्ति, उमकी पदच्युति तथा विधान मण्डल को भंग करने सम्बन्धी अधिकार का राज्यपालों ने उचित और नियमित रूप में प्रयोग नहीं किया। फलस्वरूप राज्यपाल के सत्ता की सन् 1967-71 के बीच बड़ी प्रारोचना हुई और यह मांग की गई कि राज्यपाल को निष्पक्ष और निर्दलीय होकर अपने उत्तरदायित्वों का निर्वाह करना चाहिये, न कि किसी राजनीतिक दल का अभिवाहक (Agent) बन कर।

मुख्यमन्त्री का यह कर्तव्य है कि राज्यपाल को मन्त्रि-परिषद् के निर्णयों तथा प्रशासन सम्बन्धी मामलों से सूचित रखे। राज्यपाल को यह भी अधिकार है कि मुख्य मन्त्री में किसी भी प्रशासन सम्बन्धी कार्य की सूचना प्राप्त कर सके। वह अपने मन्त्रियों को इंग्लैंड के राजा की भाँति चेतावनी, श्रेयस्वाहन तथा मन्त्रणा दे सकता है। यदि कोई मन्त्री किसी कार्य को करने के लिए रुक सक्त हो जाय और राज्यपाल की चेतावनी आदि का ध्यान न रखे, तो राज्यपाल उसका कुछ भी नहीं बिगाड़ सकता है। यद्यपि सारा राज्य प्रशासन राज्यपाल के नाम पर चलाया जाता

है तथापि इसके सम्बन्ध में भारत उत्तरदायित्व मन्त्रि-परिषद् का है। इनका होने हुए भी यह निश्चयपूर्वक कहा जा सकता है कि राज्यपाल सिद्धी की शक्ति को समान नहीं है। एक बुद्धिमान कूटनीतिज्ञ तथा अनुभवी राज्यपाल अपने राज्य की नीति को अवश्य ही प्रभावित कर सकता है। दुर्भाग्य से यदि जागरूक के नाम भी नाम मात्र की मानिमा ही है फिर भी मद्रासकी विक्टोरिया धोर कन्वेंट सम्मेलन ने अपने देश की राजनीति विशेष तौर पर विदेश नीति को काफी हद तक प्रभावित किया।

भारत के नये मन्त्रिपाल (1950) में राज्यपाल को बहुत ही कम स्वतंत्रता की मानिमा दी गई है। उदाहरण के लिए, यदि राष्ट्रपति चाहे तो शासक, कुछ शक्यता इसकी सम्भावना के कारण शासन शीघ्रता कर दे, तो राज्यपाल उस समय अपनी मन्त्री-परिषद् की मन्थना में बाध्य नहीं होगा और वह केवल राष्ट्रपति के आदेशों का पालन करेगा। इसी प्रकार राज्यपाल के प्रतिवेदन में पञ्चायत का और किसी अन्य तरीके से राष्ट्रपति को यह मन्तव्य ही जाय कि किसी राज्य में सर्वप्रधान उपकरणों में सामन नहीं चल सकता है, तो वह अपना सामन घोषित कर सकता है। ऐसे समय में राज्यपाल राष्ट्रपति के अनिवार्य के रूप में कार्य करेगा तथा राष्ट्रपति के आदेशों का पालन करेगा हूँ राज्य के सामन के कार्यों को करेगा। ऐसी स्थिति में मन्त्रि-परिषद् को विघटित कर दिया जाता है। अन्ततः राज्यपाल को अनुचित जनजातियों और भीमा के प्रदेशों में भी स्वतंत्रता के कार्य करने का अधिकार है। ऐसे विषयों पर जहाँ राज्यपाल अपने विशेष को कार्य रूप देगा वह राज्यपाल अपने मन्त्रि-परिषद् में सहाय करने या उनकी सलाह में कार्य करने के लिए बाध्य नहीं होगा है।

मन्त्रि-परिषद् का विधान सभा के साथ सम्बन्ध

(Relation between Council of Ministers and Legislature)

मन्त्रि-परिषद् का राज्य की विधान सभा या अन्वयविद्या के साथ बहुत गहरा सम्बन्ध है। यह पहले ही बताया जा चुका है कि विधानसभा में जिन राजनीतिक दल का बहुमत होता है उन्हीं के नेता को मन्त्रि-मण्डल के निर्माण के लिए चुनाया जाता है और उन्हीं को राज्यपाल मुख्य-मन्त्री नियुक्त करता है। इसलिए मुख्य-मन्त्री विधान सभा तथा मन्त्रि-परिषद् में बीच बनी का कार्य करता है। नये मन्त्रिपाल के अन्तर्गत हमने मन्त्रीय सामन व्यवस्था को अपनाया है जिनके अनुसार कार्यपालिका (मन्त्रि-परिषद्) व्यवस्थापिका (विधानसभा) में चुनी जाती है, तथा उन्हीं के प्रति उत्तरदायी होती है और तब तक अपने पद पर बनी रहती है जब तक कि उसे विधान सभा का समीक्षा प्राप्त हो। विधानसभा में कार्यपालिका के प्रति सामुहिक उत्तरदायित्व तभी लागू किया जा सकता है जबकि मुख्य-मन्त्री को अपने सहयोगी मन्त्रियों को नियुक्त करने तथा हटाने का पूर्ण अधिकार प्राप्त हो। सारे मन्त्री मुख्य मन्त्री की अध्यक्षता में टीम की भाँति कार्य करते हैं और विधान सभा द्वारा एक मन्त्री के हटाये जाने पर सारे मन्त्री स्वयं पत्र दे दें।

विधान सभा वा मन्त्रि-परिषद् पर पूर्ण नियन्त्रण रहता है। विधान सभा अधिष्ठाता, स्थान प्रस्ताव और निन्दा प्रस्ताव, मन्त्रियों के वेतन में कटौती करने या मन्त्रियों के घोर विरोध करने पर भी किसी प्रस्ताव को पारित करके मन्त्रि-परिषद् में विश्वास की बमो दिग्ग मक्ती है। ऐसी अवस्था में मन्त्रि-परिषद् के सदस्य प्रायः अपना त्याग पत्र दे देने हैं।

विधानसभा मन्त्रियों के कार्यों को जाँचने के लिए जाँच समिति भी नियुक्त कर सकती है। विधानसभा के सदस्य मन्त्रि परिषद् के सदस्यों को प्रश्न पूछ सकते हैं तथा पुरस्कार भी पूछ सकते हैं। बजट पर भी विधान सभा का पूर्ण नियन्त्रण रहता है और इसके इच्छा के बिना मन्त्रियों के द्वारा कुछ भी खर्चा नहीं किया जा सकता।

मन्त्रियों का भी राज्य विधान सभा पर काफी प्रभाव रहता है। वे विधेयको के पक्ष में कई तर्क प्रस्तुत करते हैं। धन विधेयक किंगी निजी सदस्य द्वारा नहीं रखा जा सकता है। जिस प्रकार विधान सभा मुख्य-मन्त्री को अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके हटा सकती हैं, वैसे ही वह भी राज्यपाल से विधानसभा का विघटन करवा सकता है। इसी कारण दोनों में गतिरोध उत्पन्न नहीं होने पाता, इसके विपरीत भेल-जोल बना रहता है।

अतः में, यह कहा जा सकता है कि चूँकि विधान सभा में कार्यो या प्रश्नों पर निर्णय बहुमत के आधार पर होता है अतः मन्त्रि-परिषद् अपने दल के बहुमत के आधार पर किसी भी कार्य को कराने में सफल हो जाती है चाहे उसकी कितनी ही विपक्ष के द्वारा आलोचना की गई हो। अतः मन्त्री अपने बहुमत के कारण किसी भी कार्य को कराने में सफल हो जाता है। व्यावहारिकता में मन्त्रि-परिषद् ही अधिक पारिपाली होती है।

मन्त्रिमण्डल सचिवालय (The Cabinet Secretariat)

राजस्थान में मन्त्रिमण्डल सचिवालय की स्थापना भारत सरकार के मन्त्रिमण्डल सचिवालय को ध्यान में रखते हुए सन् 1960 में की गई थी। इसे कुछ विशेष प्रकृति के कार्य सौंपे गये। जैसे मन्त्रिमण्डल की निर्णय प्रक्रिया में सहयोग देना, मन्त्रिमण्डल के निर्णयों की प्रियान्विति की देख-रेख करना, मुख्यमन्त्री द्वारा चाही गई महत्त्वपूर्ण सूचनाये उपलब्ध कराना, मुख्य सचिव (Chief Secretary) की सहायता करना, विदेशी मिशनो एवं सरकारों से व्यवहार करना आदि। 1961 में राज्य स्तरीय सम्मेलनों का समस्त कार्य मन्त्रिमण्डल सचिवालय को सौंप दिया गया। इससे बाद क्षेत्रीय जिलाधीशों तथा पुलिस अधिष्ठाता की मीटिंग का कार्य भी मन्त्रिमण्डल सचिवालय को सौंपा गया।

मन्त्रिमण्डल सचिवालय के कार्य (Functions of the Cabinet Secretariat)—

मन्त्रिमण्डल सचिवालय अत्यन्त महत्त्वपूर्ण दायित्वों का निर्वहण करता है।

यह मन्त्रिमण्डल के समक्ष विगी सामने की गरी और समुचित तस्वीर प्रस्तुत करने के लिए आवश्यक परामर्श देता है। इसके द्वारा मन्त्रिमण्डल की बैठकों के लिए आवश्यक प्राकटो तथा टिप्पणियों के साथ कार्य-युक्ति तैयार की जाती है। यह मन्त्रिमण्डल के निर्णयों की प्रियान्विति की ध्येयत्वा करता है। इसके अन्वाय यह सामान्य प्राणात्मिक सम्बन्ध सम्बन्धी विषयों की पत्रन करता है। इसके द्वारा विविध प्राणात्मिक अधिकाधिक के वर्गित सम्बन्ध बुलाय जान है। इनमें विभागाध्यक्ष, जिलाधीश, मन्त्रि और सभी मन्त्री भाग लेते हैं तथा दिन-प्रतिदिन के प्रणामन की प्रणाधारण सम्बन्धी पर विचार करते हैं और समाधान बुद्धते हैं। मन्त्रिमण्डल मन्त्रिालय के कुछ प्रमुख कार्य निम्न है—

(1) मन्त्रिमण्डल सम्बन्धी कार्य (Functions Concerning to Cabinet)—

यह मन्त्रिमण्डल की बैठकों तथा प्रविषाओं में मतायता करता है। इसका अनेक सर्वधानिक विषयों में सम्बन्ध है। मुख्यमन्त्री अथवा अन्य मन्त्रियों द्वारा मागी गई प्रत्येक सूचना तथा अन्य मतायता उपलब्ध कराता है। आर्थिक तथा सामान्य नीति सम्बन्धी मामलों में मन्त्रिमण्डल के सम्पूर्ण प्रयोगात्मिक टिप्पणियाँ करता है। यह देखता है कि मन्त्रिमण्डल के द्वारा की गई विकास विषयों तथा विनिर्देशों के अनुकूल है या नहीं।

(2) सचिवालय सम्बन्धी कार्य (Functions Concerning to Secretariat)—

मन्त्रिमण्डल सचिवालय की सहायता सचिवालय के विभिन्न विभागों द्वारा दिये गये महत्वपूर्ण निर्णयों का प्रै-मागिक प्रविवेदन भेजना होता है। यह मुख्य मन्त्रि द्वारा उठाई गई मुख्य जांच में सहयोग करता है।

(3) केन्द्र तथा अन्य राज्यों से सम्बन्ध (Its relations with union and the other states)—

मन्त्रिमण्डल सचिवालय यह सरकार तथा अन्य राज्यों की सरकारों से सम्बन्ध रखता है। उन्हें सामयिक रिपोर्टें भेजता है तथा उनसे पत्रों का आदान-प्रदान करता है। यह सर्वधानिक मामलों की भी देखता है। यह भारत सरकार की, उनके द्वारा मागे गये प्रै-मागिक विवरण भेजता है।

(4) गवर्नर तथा प्रशासन सम्बन्धी कार्य (Functions Concerning to Governor and Administration)—

यह राज-भवन तथा गवर्नर के सम्बन्ध कर्मचारी वर्ग की व्यवस्था करता है। यह जनसभा, वृषि, उद्योग, मिर्चार्ड, स्वास्थ्य, शिक्षा आदि महत्वपूर्ण विषयों के सम्बन्धित महत्वपूर्ण मागिकी तैयार करता है। राज्य सरकार के प्रतिनिधि जिन सम्मेलनों में भागित होते हैं, उनकी महत्वपूर्ण विकासों के बारे में मन्त्रिमण्डल सचिवालय प्रै-मागिक प्रविवेदन तैयार करता है। यह वर्गिक प्राणात्मिक प्रविवेदनों का मन्त्रिमण्डल प्रवृत्त माग में तैयार करता है। यह सभी महत्वपूर्ण प्रकाशनों की समीक्षा करता है।

(5) पंचायतो राज सम्बन्धी कार्य (Functions Concerning to Panchayati Raj)—

मन्त्रिमण्डल सचिवालय प्रजातान्त्रिक विवेन्दीकरण का मूल्यांकन करता है। प्रजातान्त्रिक विवेन्दीकरण के सम्बन्ध में लिये गये निर्णयों के बारे में यह मासिक प्रतिवेदन (Statement) तैयार करता है। यह एम०डी०प्रो० तथा मजिस्ट्रेट द्वारा तैयार की गई अर्द्ध-वार्षिक निरीक्षण रिपोर्टों की परीक्षा करता है। यह जिलाधीशों तथा उप-जिलाधीशों के द्वारा लिये गये केस बर्क का मूल्यांकन करता है। यह वरिष्ठ अधिकारियों के सम्मेलनों का आयोजन करता है।

(6) योजना सम्बन्धी कार्य (Functions Concerning to Planning)—

योजना कार्यों पर होने वाले व्यय के लिए यह त्रै-मासिक प्रतिवेदन (जनवरी, अप्रैल, जुलाई तथा अक्टूबर) तैयार करता है। यह उत्पादनों के सम्बन्ध में अर्द्ध-वार्षिक प्रतिवेदन भी तैयार करता है।

(7) आर्थिक कार्य (Financial Functions)—

मन्त्रिमण्डल सचिवालय अगस्त में राष्ट्रीय आय के सम्बन्ध में वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करता है। यह जून मास में पिछले वर्ष के बजट की वार्षिक पुनरीक्षा तैयार करता है।

(8) सेवोवर्गों सम्बन्धी कार्य (Functions Concerning to Civil Services)—

मन्त्रिमण्डल सचिवालय अपने सभी अधिकारी तथा कर्मचारी वर्ग के सेवोवर्ग सम्बन्धी विषयों पर विचार करता है।

राजस्थान राज्य की व्यवस्थापिका
(Legislature of Rajasthan State)

सविधान की धारा 168 के अनुसार, कुछ राज्यों में द्विमदनी विधान मण्डल होंगे तथा कुछ अन्य राज्यों में केवल एक ही सदन होगा। उदाहरणार्थ पंजाब, उत्तरप्रदेश, बिहार, वंगाल, मद्रास, मैसूर, जम्मू तथा कश्मीर, महाराष्ट्र, आंध्र और मध्य प्रदेश में दो सदन हैं और राजस्थान, आसाम, हरियाणा, उड़ीसा, गुजरात, केरल और नागालैण्ड में एक सदन है। जहां राज्य में दो सदन हैं, उनको विधान सभा और विधान परिषद् के नाम से जाना जाता है। जहाँ केवल एक ही सदन है वहाँ पर उसे विधान सभा की संज्ञा दी गई है। इस प्रकार राजस्थान में व्यवस्थापिका एक सदन वाली है। सविधान की धारा 169 राज्यों में विधान परिषद् को हटाने अथवा स्थापित करने की व्यवस्था करती है। इसके अनुसार, ससद् किसी राज्य में से विधान परिषद् को तोड़ने अथवा स्थापित करने के लिए बानून बना कर व्यवस्था कर सकती है, यदि इस कार्य के लिए राज्य विधान सभा अपने सम्पूर्ण सदस्यों के बहुमत तथा उपस्थित एक मत देने वाले सदस्यों के 2/3 बहुमत से ऐसा करने के लिए प्रस्ताव पास करे।

प्रांतीय विधान समिति ने यह सिफारिश की थी कि प्रत्येक प्रान्त को यह निर्णय करने की आज्ञा दी जाय कि यह दो सदन रखना चाहता है अथवा एक। संविधान सभा ने इस प्रस्ताव को मान लिया और प्रान्तों को दस बारे में निर्णय करने की आज्ञा दी गई। फलतः कई प्रान्तों ने दो सदनों के पक्ष में निर्णय किया और कुछ ने एक सदन के पक्ष में। राजस्थान भी उन प्रान्तों में से था जिनने एक सदन के पक्ष में निर्णय दिया। द्विमदनीय प्रणाली के पक्ष में मजहूँ बहुसंख्यकों तक यह दिया जाता है कि इस प्रकार की व्यवस्था नहीं होती है वही वानुन उतावलेपन में पारित नहीं होते हैं और प्रत्येक विधेयक पर सम्झौता पूर्वक विचार किया जाता है। जो एक सदन रखना चाहते हैं उनके पक्ष में यह तर्क दिया जाता है कि दूसरे सदन के कारण व्यर्थ में ही पैसे बर्बाद जाते हैं। वैसे कोई भी वानुन उतावलेपन में गरीब बनता क्योंकि प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन होने हैं और फिर उसको प्रवर-समिति के पास भेजा जाता है तथा राज्यपाल को भी उसे लौटाने के अधिकार प्राप्त हैं। ऐसे सर्वेस ने किया है कि "यदि द्वितीय सदन प्रथम सदन में सहमत हो जाता है तो यह व्यर्थ है और यदि इसका विरोध करता है तो धरारनी है।" संविधान ने इस सम्बन्ध में किया है कि "द्विमदनीय प्रणाली के पक्ष में और विपक्ष में तर्क करने के पश्चात् हम इस निर्णय पर पहुँचते हैं कि दलितान्त वा निर्णय द्विमदनीय प्रणाली के पक्ष में ही है।"

विधानसभा की संरचना (Composition).—विधान सभा के सदस्यों की संख्या प्रत्येक राज्य में निम्न निम्न है। संविधान में इस बात का उल्लेख किया गया है कि विधान सभा के सदस्यों की संख्या कम से कम 60 तथा अधिक से अधिक 500 हो सकेगी। प्रत्येक राज्य में जनसंख्या के अनुसार विधान सभा की सदस्य संख्या निर्धारित है। गांधारसूतया 75,000 व्यक्तियों पर एक सदस्य निर्वाचित किया जाता है।

राजस्थान के विधान सभा की सदस्य संख्या राज्य पुनर्गठन के पूर्व 160 थी और अजमेर राज्य की विधान सभा के सदस्यों की संख्या 30 थी। परन्तु राज्य पुनर्गठन के पश्चात् अजमेर के राजस्थान में मिल जाने के बाद राजस्थान विधान सभा की सदस्य संख्या 176 निर्धारित की गई, जिसमें 28 स्थान अनुसूचित जातियों के लिए तथा 20 स्थान अनुसूचित जन-जातियों के लिए सुरक्षित रखे गए। चौथे आम चुनाव में राजस्थान विधान सभा के सदस्यों की संख्या 136 कर दी गई एवं छठे आम चुनाव में विधान सभा के सदस्यों की संख्या घटाकर 200 कर दी गई है।

बयस्क मताधिकार (Adult Franchise):—विधानसभा के चुनाव के लिए नये संविधान के अन्तर्गत बयस्क मताधिकार की व्यवस्था की गई है। बयस्क मताधिकार का अर्थ यह है कि 21 वर्ष के प्रत्येक व्यक्ति को जाति, लिंग, भाषा, धर्म और प्रजाति इत्यादि के भेद के बिना वोट देने का अधिकार दिया गया है। बयस्क

विदेशियों, पागलों, दिवालियों और फौजदारी मामलों में दोषी सिद्ध होने वाले, जैसे पानशानी शकुभो आदि को मत देने का अधिकार से वंचित रखा जाता है।

स्वतन्त्रता प्राप्त के पूर्व ब्रिटिश काल में केन्द्रीय तथा प्रान्तीय विधान मंडलों के चुनाव के लिए साम्प्रदायिक निर्वाचकगण की प्रथा प्रचलित थी। नए मविधान में लागू होने पर इस प्रकार की साम्प्रदायिक चुनाव प्रथा को वन्द कर दिया गया है तथा इनके स्थान पर समुक्त निर्वाचकगण की प्रथा अपनाई गई है। किसी जाति के लिए कोई स्थान सुरक्षित नहीं रखे गये हैं, केवल अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जन-जातियों के लिए सुरक्षित स्थान रखने की व्यवस्था मविधान द्वारा प्रारम्भ में 10 वर्ष के लिए की गई थी परन्तु उसे और बढ़ा दिया गया है अर्थात् अब यह व्यवस्था जनवरी 1980 तक लागू रहेगी।

विधानसभा के निर्वाचन हेतु सम्पूर्ण राज्य को निर्वाचन क्षेत्रों में बाँटा जाता है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में साधारणतया 75,000 की जनसंख्या का प्रतिनिधित्व हो। विधानसभा के निर्वाचन हेतु एक सदन वाले निर्वाचन क्षेत्र है। जिन निर्वाचन क्षेत्र में अनुसूचित जातियाँ या अनुसूचित जन-जातियों के लिए स्थान सुरक्षित हैं, उन क्षेत्रों में उन्हीं जातियों के व्यक्ति चुनाव में लड़े हो सकते हैं, परन्तु मतदान का अधिकार उम्र क्षेत्र में रहने वाले सभी नागरिकों को होता है।

विधानसभा की सदस्यता के लिए अर्हताएँ (Qualifications) — किसी राज्य की विधानसभा का सदस्य निर्वाचन होने के लिए प्रायः वही अर्हताएँ और शर्तें रखी गई हैं जो लोक सभा के सदस्यों के लिए रखी गई हैं। विधानसभा के लिए निर्वाचन में लड़े होने वाले प्रत्याशियों के लिए यह आवश्यक है कि —

- (1) वह व्यक्ति भारत का नागरिक हो,
- (2) जिसकी आयु 25 वर्ष से कम न हो,
- (3) वह ऐसी अन्य योग्यताएँ रखता हो जो ससद के किसी कानून द्वारा निर्दिष्ट की जायें।

मविधान में इस बात को कहा गया है कि निम्न अयोग्यताओं (Disqualifications) वाले व्यक्ति विधान सभा के सदस्य नहीं हो सकते —

- (1) भारत सरकार या किसी राज्य सरकार के अधीन किसी ऐसे लाभ के पद पर हो, जिस पद को कानून द्वारा राज्य के विधान मण्डल ने उन्मुक्ति नहीं दी है,
- (2) यदि उसका मस्तिष्क ठीक नहीं है, तथा किसी मान्य न्यायालय में उक्त घोषणा करती है,
- (3) यदि वह दिवालिया है,
- (4) यदि वह भारत का नागरिक नहीं है, अथवा स्वेच्छापूर्वक किसी अन्य देश की नागरिकता उगने ग्रहण करती है अथवा यदि उसारी राज्य भक्ति किसी अन्य विदेशी राज्य के प्रति है, अथवा

(5) यदि यह राज्य के विधानमण्डल के किसी कानून के द्वारा विधानमण्डल की सदस्यता के अधिकार में वृद्धि कर दिया गया है।

एक प्रयोग्यताओं के अनिश्चित ह्रास ही में कुछ अन्य बातों को प्रयोग्यताओं के साथ जोड़ा गया है जैसे—

सुप्रासूत ने अपराधी को चुनाव लड़ने के लिए प्रयोग्य ठहराया गया है। यह व्यक्ति सुप्रासूत के लिए दण्ड मिलने की तारीख से स. वर्षों तक के लिए चुनाव लड़ने में प्रयोग्य रहेगा। सुप्रासूत कानून में इस प्रकार का संशोधन समद ने स. वर्ष (1976) में किया था और इसका नाम 'नगरिक अधिकार संरक्षण कानून' रखा गया।

इसी प्रकार यदि किसी व्यक्ति को अनाज व दवाओं की जमापोंकी, सुनाया-गोरी धंधा मिलावट के अपराध में सजा दी गई हो और उसे कम से कम स. मास का कारावास मिला हो तो ऐसा व्यक्ति अपनी सजा की तारीख में चुनाव लड़ने में प्रयोग्य होगा और छूटने के बाद भी पांच वर्षों तक चुनाव नहीं लड़ सकेगा।

इसके अतिरिक्त भारत में यदि किसी व्यक्ति को किसी भी अपराध में दो वर्ष से अधिक की सजा मिली हो तो भी ऐसा व्यक्ति चुनाव लड़ने में प्रयोग्य होगा और उसने छूटने के पांच साल बाद तक यह प्रयोग्यता जारी रहेगी।

अधिति (Tenure).—विधानसभा की अधिति 5 वर्ष है परन्तु यह एकसे पूर्व भी राज्यपाल द्वारा विघटित की जा सकती है। मन्तव्यालीन पाषणा के समय मन्तव्य दण अधिति को बढ़ा सकती है परन्तु ऐसी परिस्थिति में मन्तव्य दण अधिति को एक समय में एक वर्ष में अधिक नहीं बढ़ा सकती और मन्तव्यालीन अधिति के समाप्त होने के पश्चात् इसे 6 महीने से अधिक नहीं बढ़ा सकती। ह्रास ही में विधान के 42वें संशोधन के द्वारा लोक सभा तथा राज्य विधान मण्डलों की कार्य-काल 5 वर्ष से बढ़ा कर 6 वर्ष कर दी गई थी। परन्तु मार्च 1977 में हुए आम चुनावों में कांग्रेस दल की जबरदस्त हार और जनता दल की नेत्र में सरकार बनने के पश्चात् लोक-सभा तथा राज्य विधान-मण्डलों के कार्य-काल को पुनः पांच वर्षों तक बढ़ाने के प्रयत्न जारी है। चुनाव अधिति पर में जनता दल ने दस साल की महत्त्व दिया था कि उसकी सरकार बनने पर यह 42वें संशोधन को रद्द करेगी। नेत्र में जनता दल की सरकार बन गई और ये 42वें संशोधन को रद्द करने के लिए दण मन्तव्य है। ऐसी स्थिति में लोक सभा तथा राज्य विधान-मण्डलों की अधिति को पुनः 5 वर्ष करने के सम्बन्ध का एक विधेयक लोक सभा में रखा गया है। लोक सभा स्थिति से जाने के परिणामस्वरूप उम पर अपनी विचार नहीं हो पाया है।

गणपूर्ति (Quorum) :—राज्यविधान विधानसभा में कार्य करने के लिए सदस्य गणना विधान सभा के मूल सदस्य संख्या का दसवां भाग रखा गया है। इसका

पर्य यह हुआ कि कम से कम राजस्थान विधान सभा में 20 सदस्यों का उपस्थित होना अनिवार्य है। इससे प्रभाव में विधानसभा में की जाने वाली कार्यवाही गैर-कानूनी होगी। विधान सभा की बैठक सभी हो सकती है जबकि इसमें निश्चित सत्रवा उपस्थित हो, प्रत्येक बैठक स्वयंभूत कर दी जाती है।

विधान सभा के सदस्यों के विशेषाधिकार (Privileges of Members of the State Legislature) — विधान सभा के सदस्यों का भी समूह के सदस्यों की भाँति विशेषाधिकार दिये गये हैं। संविधान की धारा 194 के अनुसार विधान सभा के सदस्यों को भाषण की स्वतन्त्रता दी गई है। सदन प्रत्येक बैठक में दिये गये भाषण के आधार पर उन पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। यदि सदन कोई भाषण, कार्यवाही घटना कोई और बात प्रकाशित करता है, उनके लिए किसी सदस्य को उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। सदस्यों तथा कमेटी के सदस्यों की शक्तियाँ, विशेषाधिकार तथा सुविधायें सम्यक् समय पर विधान सभा निश्चित करेगी। विधान सभा समय-समय पर अपने सदस्यों का वेतन निश्चित करेगी। विधान सभा के अधिवेशन के दिनों में उनकी गिरफ्तार भी नहीं किया जा सकता।

विधान सभा के सत्र (Sessions of the State Legislature) — विधान सभा के सत्र प्रत्येक अधिवेशन एक वर्ष में कम से कम दो होने चाहिए। पहिले अधिवेशन के अन्त में तथा दूसरे अधिवेशन के प्रारम्भ में 6 घण्टा से अधिक समय नहीं घीटना चाहिए। राज्यपाल विधान सभा के अधिवेशन को बुलाना है। वह उसके अधिवेशन को समाप्त भी कर सकता है।

सदस्यों द्वारा शपथ (Oath of Members) .— विधानसभा के सदस्य अपने निर्वाचन होने पर तब तक विधानसभा के सदस्य नहीं कहलायेंगे जब तक कि वे अपने पद के प्रति तथा संविधान के प्रति बफादारी की शपथ नहीं ल लेने।

विधानसभा के अधिकारी (Officers of the Legislature) .— विधान सभा के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष होते हैं। विधान सभा को अपने अध्यक्ष (Speaker) तथा उपाध्यक्ष (Deputy Speaker) को चुनने का अधिकार है। अध्यक्ष विधान सभा की बैठकों का सभापतित्व करता है। विधान सभा के अध्यक्ष के अधिकार तथा कर्तव्य लोक सभा के अध्यक्ष के समान मिलने जुलने हैं। उसका सबसे बड़ा कार्य यह है कि विधान सभा में सब कार्यवाहियों को नियमों तथा विनियमों के अनुसार चलाये। वह विधान सभा में शान्ति बनाये रखने के लिए भी उत्तरदायी है। वह यह भी देखता है कि कोई सदस्य अप्रसन्न भाषा (Unparliamentary Language) का प्रयोग न करे। उसकी अनुमति के बिना कोई भी सदस्य अपना भाषण नहीं दे सकता। अध्यक्ष बनने के पश्चात् वह व्यक्ति राजनीतिक दलों की गति-विधियों से ऊपर रह कर सभी दलों को समान समझता है तथा किसी के साथ पक्षपात

नहीं करता। वह सदन के अधिकारों की रक्षा करता है। उसे निर्णायक मत देने का अधिकार होता है।

विधान सभा के अध्यक्ष का चुनाव बहुमत के आधार पर होता है। फिर भी राज्य का मुख्य मन्त्री यह चाहता है कि अध्यक्ष का चुनाव संबंधमति में ही और इसके लिए वह विरोधी दलों के नेताओं से भी परामर्श करता है। अध्यक्ष बनने के बाद वह विधान सभा की सब कार्यवाहियों को निरीक्षण रूप में बनाता है। उसके पास ये दम यात का अन्तिम निर्णय होता है कि प्रमुख बिल धन विधेयक (Money bill) है या नहीं। अध्यक्ष की अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष विधान सभा की बैठकों की अध्यक्षता करता है।

अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष को हटाने का वही तरीका है जो लोक सभा में अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष को हटाने का है। यदि विधानसभा अपनी प्रवृत्ति के पूर्ण विघटित कर दी जाती है तो अध्यक्ष के पद की समाप्ति नहीं होती। वह अपने पद पर नई विधान सभा के अधिवेशन तक आसित रहता है। जब अध्यक्ष को हटाने का प्रस्ताव विचारार्थी हो तो उस समय उपाध्यक्ष विधानसभा की बैठकों का सभापतित्व करेगा। अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष यदि चाहें तो अपने पद को त्यागपत्र देकर छोड़ सकता है। अध्यक्ष यदि अपने पद से त्याग पत्र देना चाहे तो वह उपाध्यक्ष के पास अपना त्याग पत्र भेजेगा और यदि उपाध्यक्ष त्याग पत्र देना चाहे तो त्याग पत्र अध्यक्ष के पास भेजेगा।

राज्य विधान सभा की शक्तियाँ

(Powers of the State Legislature)

राज्य की विधान सभा को कई प्रकार के अधिकार दिये गये हैं। अध्यक्ष की दृष्टि में विधान सभा के अधिकारों को निम्न भागों में बाटा जा सकता है। (क) विधायिनी अधिकार, (ख) वित्तीय अधिकार तथा (ग) कार्यपालिका पर नियंत्रण का अधिकार।

विधायिनी अधिकार (Legislative Powers) :—विधान सभा का मुख्य अधिकार कानून निर्माण करना है। राज्य की विधान सभा राज्य सूची पर कानून निर्माण कर सकती है। इसके प्रतिरिक्त उसे समवर्ती सूची (Concurrent List) पर भी कानून बनाने का अधिकार है। परन्तु यदि किसी समवर्ती विषय पर केंद्र तथा राज्य दोनों कानून बना दें तो केंद्र का कानून प्रभावशाली रहेगा। राज्य सूची में 66 विषय हैं तथा समवर्ती सूची में 47 विषय रूके गए हैं। राज्य सूची के मुख्य विषय ये हैं—सार्वजनिक व्यवस्था, प्रारक्षी दल, न्याय प्रशासन, पारसगार, सुधारालय, स्थानीय स्वशासन, जन-स्वास्थ्य तथा सफाई, तीर्थ यात्रा, कृषि, संचार, शिक्षा, पुस्तकालय, दल, सड़की पक्कना, बाजार और भेड़े, सड़क और जुआ, सजिनों का विनास, उद्योग, व्यापार, बाट और माप, राजस्व, उत्पादन शुल्क आदि प्रादि।

विधान सभा के द्वारा पारित किये गये विधेयको को राज्यपाल ने पाम अनुमति के लिए भेजा जाता है। यदि राज्यपाल अपनी अनुमति विधेयक पर दे देता है अर्थात् हस्ताक्षर कर देता है तो वह विधेयक कानून बन जाता है। परन्तु राज्यपाल को यह अधिकार प्राप्त है कि वह उस विधेयक को पुन विचार के लिए विधान सभा के पास भेज दे और विधान सभा को उस पर विचार करना होगा। यदि विधान सभा विधेयक को दुबारा राज्यपाल के सुझावों सहित या बिना उसके भी पास कर देती है तो राज्यपाल को उस पर अपनी अनुमति देनी होगी। राज्यपाल चाहे तो किसी विधेयक को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भी भेज सकता है। राष्ट्रपति उस पर अनुमति दे सकता है अथवा उस पर कुछ सुझाव दे सकता है।

वित्तीय अधिकार (Financial Powers) — विधान सभा को अनेक प्रकार के वित्तीय अधिकार प्राप्त हैं। बजट पर उसका पूर्ण नियन्त्रण होता है। प्रत्येक वित्तीय वर्ष प्रारम्भ होने के पूर्व वित्त मंत्री विधान सभा के सम्मुख राज्य की आय-व्यय का लेखा (बजट) प्रस्तुत करता है। बजट में आगामी वर्ष के आय व्यय का उल्लेख के अतिरिक्त गत वर्ष की आय-व्यय का वर्णन भी होता है। वित्त मंत्री द्वारा पेश की गई माँग को विधान सभा कम कर सकती है अथवा अस्वीकार भी कर सकती है परन्तु उसे उन माँगों को बढ़ाने का अधिकार नहीं है। बिना विधान सभा की स्वीकृति के कोई भी टैक्स (कर) जनता पर नहीं लगाया जा सकता और न ही किसी प्रकार का धन राजकोष से खर्च किया जा सकता है।

साधारणतया बजट के दो भाग कर दिये जाते हैं—(1) राज्य की संचित निधि पर भारित व्यय तथा (2) पभारित व्यय। राज्य की संचित निधि पर विधान सभा में बहुत ही अधिकार है लेकिन उस पर मतदान नहीं हो सकता। इस संचित निधि के खर्च में राज्यपाल के वेतन तथा भत्ते, विधान सभा का अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों के वेतन तथा भत्ते और राज्य शोक-सेवा आयोग के खर्च आदि आते हैं। इसका अर्थ यह है कि इस खर्च के सम्बन्ध में विधान सभा की स्वीकृति लेनी आवश्यक नहीं है क्योंकि यह व्यय संचित निधि से विधान सभा के अनुसार किया जाता है। इसके अतिरिक्त दोष व्यय पर विधान सभा का पूर्ण नियन्त्रण रहता है। राज्यपाल को विन्तीय विधेयको को पुन विचार के लिए विधान सभा के पास लौटाने का अधिकार नहीं है।

कार्यपालिका पर नियंत्रण (Control over the Executive) — केन्द्र की भाँति राज्यों में भी समन्वय शासन व्यवस्था की स्थापना की गई है। इस प्रकार की व्यवस्था में कार्यपालिका (मन्त्रि-परिषद्) विधान सभा से चुनी जाती है, विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होती है तथा तब तक ही कार्य कर सकती है जब तक कि विधान सभा का आशीर्वाद प्राप्त रहता है। इस प्रकार विधान सभा का राज्य की वास्तविक कार्यपालिका पर पूर्ण नियन्त्रण रहता है। ये नियन्त्रण के तरीके हैं—
(क) अविश्वास का प्रस्ताव, (ख) स्थगन का प्रस्ताव, (ग) निन्दा प्रस्ताव,

(घ) मन्त्री के वेतन में कटौती। तथा (ङ) मन्त्रियों द्वारा रखे गये किसी महत्वपूर्ण विधेयक को अस्वीकार करके अथवा मन्त्रियों के धोर विरोध करने पर भी किसी विधेयक को पास करने मन्त्रि-परिषद् में विस्वागतनीय प्रवृत्त करना। इनके प्रतिरिक्त विधान सभा के सदस्य मन्त्रियों में प्रश्न तथा पूरक प्रश्न पूछ सकते हैं। उन्हें इन प्रश्नों का उत्तर देना होता है। केवल उन प्रश्नों का उत्तर देने के लिए मन्त्रियों को बाधित नहीं किया जा सकता जो कि सांवेदनिक दिन में नहीं होंगे हैं। इस प्रकार विधान सभा का कार्यपालिका पर नियंत्रण रहता है।

विधान सभा इन कार्यों के प्रतिरिक्त भागत मगराज्य के राष्ट्रपति को निर्वाचित करने के लिए एक निर्वाचक मण्डल का रूप धरणा करती है। विधान सभा को पुनः माया में मन्त्रि-परिषद् में मन्त्रियों के कार्य का भी अधिकार है। मन्त्रि-परिषद् की कई धाराओं के मन्त्रियों के लिए आधे राज्यों के विधान मण्डलों की स्वीकृति आवश्यक होती है। इन धाराओं में जो मुख्य विषय आते हैं वे हैं - राष्ट्रपति के चुनाव, मन्त्रों के राज्यों के प्रतिनिधित्व आदि।

विधान सभा की शक्तियों पर सीमाएँ

(Restrictions on the Powers of the Legislature)

यद्यपि राज्य विधान मण्डलों को बहुत सी शक्तियाँ दी गई हैं तथापि वे अप्रत्यक्ष मन्त्रियों हैं। इसका कारण यह है कि उनको मन्त्रि-परिषद् में मन्त्रियों के कार्य का कोई अधिकार नहीं है। इनके प्रतिरिक्त राज्य विधान मण्डल की समस्त शक्तियों के विषय पर कानून बनाने का अधिकार है परन्तु इसका कोई कानून मन्त्रों के कानून का विरोधी है तो मन्त्रों का कानून लागू किया जायेगा और राज्य की विधान मण्डल द्वारा बनाया गया कानून उस सीमा तक रहूँगा जहाँ तक यह मन्त्रों के कानून का विरोधी है। राज्य विधान मण्डल को मन्त्रों पर भी कानून बनाने का अधिकार नहीं है। इनके प्रतिरिक्त विधान सभा की शक्तियों पर निम्न सीमाएँ लगाई गई हैं—

(1) मन्त्रियों के कार्य के समय मन्त्रों को राज्य मन्त्रों पर कानून बनाने का अधिकार है। जब राज्यपाल राष्ट्रपति को यह सूचना दे कि राज्य का शासन मन्त्रियों के अनुसार नहीं चलाया जा सकता, या यह अन्य किसी प्रकार इस बात से मन्त्रियों को ज्ञात हो कि राज्य का शासन मन्त्रियों की धाराओं के अनुसार नहीं चलाया जा सकता तो वह अपना शासन घोषित कर देता है। राष्ट्रपति का शासन घोषित करने से उस राज्य का शासन राष्ट्रपति स्वयं या अपने प्रतिनिधि के द्वारा चलाया है क्योंकि ऐसी अवस्थान में मन्त्रियों के पास राज्य की मन्त्रियों के कार्यपालिका शक्ति प्राप्त होती है। मन्त्रों को ऐसी राज्य मन्त्रों पर कानून बनाने का अधिकार मिल जाता है।

(2) यदि राज्य सभा उपस्थित और मनवान करने वाले सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से एक प्रस्ताव पास कर दे कि राज्य मन्त्रों के किसी विषय पर राष्ट्रीय हित

में कानून बनाना आवश्यक है, तो ससद् को ऐसे विषय पर कुछ सीमित समय के लिए कानून बनाने का अधिकार होगा।

(3) राज्यपाल को मन्त्रिमण्डल में कुछ स्वविवेक तथा व्यक्तिगत निर्णय का अधिकार दिया गया है। उदाहरण के लिए, ग्रामाम के राज्यपाल को अनुसूचित जनजातियों और समाजवादी प्रदेशों के सम्बन्ध में ऐसी शक्तियाँ प्राप्त हैं। यदि ग्रामाम का विधान मण्डल इस सम्बन्ध में कोई कानून बनाता है तो राज्यपाल को उन कानूनों को लागू करने या न करने का अधिकार है।

(4) कुछ ऐसे विधेयक भी होते हैं जिन्हें विधान सभा में रखने के पूर्व राष्ट्रपति की स्वीकृति आवश्यक होती है। इस प्रकार की आवश्यकता उन विधेयकों के लिए होती है जो जनता की भलाई के लिए व्यापार वाणिज्य तथा एक राज्य का दूसरे राज्य के साथ व्यापार करने पर स्कावट पैदा करे।

(5) राज्यपाल को यह अधिकार दिया गया है कि वह किसी विधेयक को राष्ट्रपति की अनुमति के लिए सुरक्षित रख सकता है।

राज्य विधान मण्डल में कानून बनाने की प्रक्रिया

(Legislative Procedure of the State Legislature)

धन विधेयक (Money Bill) .—विधेयक दो प्रकार के होते हैं—धन विधेयक और साधारण विधेयक। धन विधेयक का सम्बन्ध कर लगाने, हटाने, कम करने, बढ़ाने और अन्य व्यय में होता है। धन विधेयक के सम्बन्ध में विधान सभा को सारी शक्तियाँ प्राप्त हैं। जहाँ दूसरा सदन भी होता है वहाँ उसके पास कोई वास्तविक शक्तियाँ नहीं होती। धन विधेयक केवल विधान सभा में पारित हो सकता है। विधान सभा के सदस्य उसमें कोई बटौती कर सकते हैं परन्तु वे किसी रकम को बढ़ा नहीं सकते। वे किसी रकम को स्वीकृति देने से इन्कार कर सकते हैं। धन विधेयक राज्य के वित्त मन्त्री द्वारा या उसकी अनुपस्थिति में अन्य किसी मन्त्री द्वारा विधान सभा में प्रस्तुत किया जाता है। कोई निजी सदस्य धन विधेयक को विधान सभा में पेश नहीं कर सकता। वज्र या वार्षिक वित्त-विवरण धन विधेयक का सर्वोत्तम उदाहरण है। वित्त मन्त्री इसको पहली प्रपोज में पूर्व विधान सभा के सम्मुख प्रस्तुत करता है। वज्र के दो भाग होते हैं। पहले भाग में वह स्वयं दिखाया जाता है जो राज्य की सचिव निधि में किया जाता है। निम्नलिखित व्यय प्रत्येक राज्य की सचिव निधि पर भारत व्यय होता है—

(1) राज्यपाल की उपलब्धियाँ और भत्ते तथा उनके पद में सम्बद्ध अन्य व्यय,

(2) विधान सभा के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के, तथा वहाँ विधान परिषद् के, वहाँ विधान परिषद् के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के वेतन तथा भत्ते,

(3) ऋण भार और तत्सम्बन्धी खर्च,

(4) उच्च न्यायालय के वेतन और भत्ते सम्बन्धी खर्च;

(5) किसी न्यायालय या मन्त्रालय न्यायाधिकरण के निर्माण अथवा, या पचाट के सुगमता के लिए प्रावधान कर्त राशिवा,।

(6) अन्य कोई कर्ष जो भारतीय सविधान द्वारा या राज्य के विधान मण्डल के कानून द्वारा दण प्रन्तर मारित पापिन की त्राय ।

सविधान के अनुच्छेद 229, 291 तथा 321 में निम्नलिखित व्यय भी मनिा निधि पर मारित किये गये हैं—

(1) उच्च न्यायालय के पदाधिकारियों और वेतनों के वेतन, मने और निवृत्ति वेतन, तथा उच्च न्यायालय के प्रशासकीय व्यय [229 (3)]

(2) राज्य के सौर सेवा आयोग के प्रबन्ध के लिए आवश्यक मर्षे जिनके प्रलान्त आयोग के सदस्यों तथा कर्मचारियों को दिय जाने वाले वेतन भत्ते तथा निवृत्ति वेतन प्रादि (322) ।

उपरोक्त जो व्यय राज्य की सविधान निधि पर मारित हैं उन पर राज्य के विधान मण्डल में मतदान नहीं हो सकता । लेकिन विधान मण्डल में उक्त व्ययों पर वाद-विवाद हो सकता है । अन्य मर्षी व्यय विधान सभा के मामले अनुदान की मांग के रूप में आने चाहिए । विधान सभा के सदस्यों को उन मांगों को स्वीकार करने या अस्वीकार करने का भी अधिकार है परन्तु किसी मांग को बढ़ाने का अधिकार नहीं है । विधान सभा के सदस्य उगने नई मांग भी नहीं जोड़ सकते । अनुदान के लिए भी मांग राज्यपाल की सिफारिश के बिना विधान सभा के सम्मुख नहीं रखी जायगी । उपांगी विधान सभा ने अनुदान के लिए मांगें स्वीकार करनी, त्योरी उनको तथा सचित लिधि में होने वाले कर्षों को दिनियोग विधेयक के रूप में पेश किया जाता है और विधान सभा उसको अधिकाधिक रूप में पारित करती है । विवेक कर मगाने, बढ़ाने या कम करने के मध्यम में सरकारी प्रन्तर विधान सभा के सम्मुख वित्त विधेयक के रूप में पेश किया जाता है । जहाँ पर विधान सभा के सदस्यों को किसी कर को स्वीकार, अस्वीकार या कम करने का अधिकार है परन्तु उन्हें नये करों का तत्रवीर करने या करों को बढ़ाने का कोई अधिकार प्राप्त नहीं है । नये करों को ममाने प्रपत्त पुराने करों को बढ़ाने के लिए सारी तजवीरें केवल वित्त मन्त्री के द्वारा ही रखी जा सकती हैं । दण प्रकार जब दोनों धन विधेयक विधान सभा पारित कर देती हैं तो उमें विधान परिषद् के पास भेजा जाता है । जहाँ विधान परिषद् नहीं होती वहाँ सीधा पारित धन विधेयक राज्यपाल के पास इस्तेाधर के लिए प्रस्तुत किया जाता है । राज्यपाल धन विधेयक पर अनुमति देने में इन्कार नहीं कर सकता । राज्यपाल के इस्तेाधर के पश्चान् वह विधेयक कानून बन जाता है ।

साधारण विधेयक (Ordinary Bill) :—साधारण विधेयक दो प्रकार के होते हैं : निजी सदस्य विधेयक (Private Members Bill) और सरकारी विधेयक (Government Bill) । साधारण विधेयकों का मन्त्रध करों के लगाने, घटाने व्यवसाय बढ़ाने में नहीं होता है । साधारण विधेयक न केवल मन्त्रियों यानि विधान सभा के

सदस्यों के द्वारा भी रखे जा सकते हैं। ऐसे साधारण विधेयक जो मन्त्रियों के अतिरिक्त राज्य विधान मण्डल (विधान सभा तथा विधान परिषद्) के अन्य सदस्यों द्वारा रखे जाते हैं, उन्हें निजी सदस्य विधेयक कहा जाता है। जो विधेयक मन्त्रियों द्वारा पेश किये जाते हैं उन्हें सरकारी विधेयक कहा जाता है। किसी विधेयक को पारित बनाने में पूर्व निम्न अवस्थाओं में गुजरना होता है—

विधेयक को प्रस्तुत करना तथा प्रथम वाचन (Introduction and First-Reading of the Bill) —सरकारी विधेयकों के लिए एक महीने का नोटिस देने की आवश्यकता नहीं होती है। निजी सदस्य विधेयक को प्रस्तुत करने के लिए तारीख निश्चित कर दी जाती है। निश्चित तिथि तो विधेयक प्रस्तुत करने वाला सदस्य अपने स्थान पर खड़ा होकर उस विधेयक को प्रस्तुत करने के लिए सदन की अनुमति मांगता है और इससे पश्चात् विधेयक के शीर्षक को पढ़ता है। यदि विधेयक बहुत महत्वपूर्ण हो तो उसको प्रस्तुत करने वाला उम विधेयक के गुणों के बारे में मध्याह्न भाषण दे सकता है। यदि उम सदन में उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों का बहुमत उम प्रस्ताव का समर्थन करे, तो वह प्रस्ताव स्वीकृत समझा जाता है।

इसके पश्चात् इस विधेयक को सरकारी गजट में छाप दिया जाता है। सरकारी विधेयक के लिए सदन की आज्ञा लेना आवश्यक नहीं है और न ही नोटिस देने की आवश्यकता है। इसके लिए यह काफी सम्भवा जाता है अगर इससे सरकारी गजट में छाप दिया जाय। सरकारी विधेयक पर किसी समय आवश्यकता के अनुसार विचार किया जा सकता है। परन्तु निजी सदस्य विधेयकों पर केवल उन्हीं समय विचार किया जाता है जब उसके लिए विशेष रूप से समय निश्चित किया जाय। इस प्रक्रिया को विधेयक का प्रथम वाचन कहा जाता है।

द्वितीय वाचन (Second Reading) .—प्रथम वाचन के बाद विधेयक को पेश करने वाला सदस्य यह प्रस्ताव रखता है कि उसके विधेयक का दूसरा वाचन किया जाय। इस अवस्था में विधेयक की प्रत्येक धारा पर बड़ी गहराई से विचार-विमर्श तथा वाद-विवाद नहीं होता बल्कि केवल उसके साधारण सिद्धान्तों पर ही विचार होता है। जब कोई विधेयक बहुत से वाद पाम हो जाता है तो उसके प्रवर समिति (Select Committee) में भेज दिया जाता है।

प्रवर समिति अवस्था (Select Committee Stage) —प्रवर समिति विधान मण्डल के 25-30 सदस्यों की बनी होती है। द्वितीय वाचन के बाद विवाद पूर्ण विधेयकों को प्रवर समिति के पास भेज दिया जाता है। इस अवस्था में विधेयक की प्रत्येक धारा की गहरी छानबीन की जाती है। धनक प्रचार के सुभाव इस अवस्था में रगे जाते हैं और अन्त में एक प्रतिवेदन तैयार किया जाता है। इस प्रतिवेदन को सदन के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है।

तृतीय वाचन (Third Reading) — प्रथम मसिने के प्रतिवेदन के पश्चात् विधेयक का तृतीय वाचन आरम्भ होता है। इसमें विधेयक में प्रवृत्त ही साधारण परिवर्तन किये जा सकते हैं। इस अवस्था में विधेयक के साधारण सिद्धान्तों पर बहस की जाती है तथा भाषा सम्बन्धी अनुद्धियाँ दीव की जाती हैं। इस अवस्था में विधेयक की धाराओं में परिवर्तन नहीं किया जा सकता या तो विधेयक को पूर्ण रूप से स्वीकार कर लिया जाता है और या फिर उसे अस्वीकार कर दिया जाता है।

जिन राज्यों में वेंचल एव सदस्य हैं, वहाँ पर विधेयक विधान सभा में पास हो जाने के पश्चात् राज्यपाल व पास अनुमति के लिए भेज दिया जाता है।

राज्यपाल की स्वीकृति (Assent of the Governor) — जब कोई विधेयक विधान सभाल से पास हो जाता है तो उसे राज्यपाल से पास स्वीकृति के लिए भेजा जाता है। राज्यपाल या तो उस पर अपनी अनुमति दे देता है अर्थात् हस्ताक्षर कर देता है या विधान सभाल के पास पुन विचार करने के लिए अपने मताधिकारों सहित भेज देता है। यदि राज्य विधान सभाल उस विधेयक को राज्यपाल द्वारा किये गये मतोपयोगों सहित या उनके बिना दुबारा पास कर देता है तो राज्यपाल को अपनी स्वीकृति देनी होगी। राज्यपाल की स्वीकृति के पश्चात् वह विधेयक लागू बन जायगा।

राजस्थान राज्य की न्यायपालिका (Judiciary of Rajasthan State)

जिमी भी राज्य में न्यायपालिका का स्थान बड़ा महत्त्वपूर्ण होता है। सरकार के तीन अंग होने हैं—कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका। न्यायपालिका का महत्त्व इसलिए है कि यह विधान सभाल द्वारा बनाये गये कानूनों को भंग करने वालों को दण्ड देती है। दूसरी ओर नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा है। यह सविधान के संरक्षण के रूप में भी कार्य करती है। आज विश्व में सभी देशों में न्यायपालिकाओं को स्वतन्त्र रखा जाता है जिसमें कि नागरिकों की अधिक स्वतन्त्रता बनी रहे सके। गार्नर (Garner) ने न्यायपालिका की विषयी राज्य में महत्त्व का अर्थार्थ दृष्ट किया है कि एव साथ राज्य की न्याय के व्यवस्था के बिना चलना भी नहीं की जा सकती है। लार्ड ब्राइस (Lord Bryce) के अनुसार, "जिमी शासन की श्रेष्ठता जांचने के लिए उसकी न्याय व्यवस्था की निष्पक्षता से यहकर और कोई अच्छी बगोटी नहीं है क्योंकि जिमी और चीज से नागरिकों की सुरक्षा और हितों पर इतना प्रभाव नहीं पड़ता जितना उसके उम ज्ञान से कि यह एक निश्चिन्त, शीघ्र तथा पक्ष-रहित न्याय शासन पर निर्भर रह सकता है।"

भारत में भी संघ तथा राज्यों में स्वतन्त्र न्याय व्यवस्था की स्थापना की गई है। साधारणतः सभ राज्यों में दोहोरे न्यायपालिकाएँ होती हैं—सभ की तथा

राज्यों की। संयुक्त राज्य अमेरिका में दोहरी न्याय व्यवस्था है और वहाँ तब तथा राज्यों के न्यायालय एक दूसरे से पृथक् हैं, परन्तु भारत में इस व्यवस्था को नहीं अपनाया है। ब्रिटिश शासन काल में सम्पूर्ण देश में एक ही संगठित न्यायपालिका का प्रबन्ध था। नये संविधान में भी इसी प्रकार की संगठित न्यायपालिका की व्यवस्था की गई है। भारत में जो व्यवस्था अपनाई गई है उसके अनुसार सपीय उच्चतम न्यायालय के अधीन राज्यों के उच्च न्यायालय रचे गए हैं और उनके अधीन जिला न्यायालय रखे गये हैं। ये न्यायालय परस्पर एक दूसरे के अधीन हैं तथा एक के निर्णय उसके अधीन न्यायालय को मान्य होते हैं तथा उनके निर्णयों की अपीलें अपने ऊपरी न्यायालय में होती हैं। इस प्रकार भारतीय न्याय व्यवस्था एक शृंगला-बद्ध न्याय-व्यवस्था है।

राजस्थान का उच्च न्यायालय

(High Court of Rajasthan)

संविधान की धारा 214 में यह उल्लेख किया गया है कि प्रत्येक राज्य में एक उच्च न्यायालय होगा। धारा 215 के अनुसार, प्रत्येक उच्च न्यायालय एक अभिलेख न्यायालय होगा तथा उसे अपने अपमान के लिए दण्ड देने की शक्ति होगी। अधीन न्यायालय इसके निर्णयों को प्रमाणित मानते हैं। इन धाराओं के अनुरूप राजस्थान में भी एक उच्च न्यायालय की स्थापना की गई है, जिसका मुख्य कार्यालय जोधपुर में रखा गया है। हाल ही में पूर्वी राजस्थान के लोगों को शीघ्र न्याय दिलाने के लिए 31 जनवरी 1976 को जयपुर में हाईकोर्ट की एक बेंच की स्थापना की गई जिसका उद्घाटन तत्कालीन विधि मंत्री हरिराम चन्द्र गोमले ने किया। उद्घाटन भाषण में विधि मंत्री ने कहा कि पूर्वी राजस्थान के लोगों में काफी समय से बेंच के स्थापना की जरूरत महसूस की जा रही थी। उन्होंने कहा कि जयपुर में बेंच की स्थापना का निर्णय उपयोगिता के आधार पर किया गया है। विधि मंत्री ने कहा कि सरकार चाहती है कि लोगों को शीघ्र व सस्ता न्याय मिले। जयपुर में बेंच आने से पूर्वी भाग के लोगों के लिए दूरी काफी कम हो जायेगी। प्राक्सिरे जनता न्याय चाहती है और उसका न्याय हमारे दिमाग में हमेशा रहना चाहिये। उन्होंने कहा कि देश में कुछ लोगों का मत है कि उच्च न्यायालय को विभाजित नहीं किया जाना चाहिये। ऐसा करने पर उसके स्तर में गिरावट आयेगी। लेकिन अधिराज्य लोगों का मत है कि बेंच के प्रश्न पर एक विचार पर रुक नहीं रहा जा सकता। यह परिस्थितियों पर निर्भर करता है। यहाँ से पहले भी कई राज्यों में दो या तीन बेंचें स्थापित की गई हैं।

तीन एक्ल पीठ तथा एक डिविज़न पीठ बनाई गई है। न्यायाधीश पुरुषोत्तम दास बुदाल, श्री के. डी. शर्मा तथा श्री डी. पी. गुप्ता की एक्ल पीठ है जबकि न्यायाधीश रामजीनाल गुप्ता व राजेन्द्र सचर की डिविज़नपीठ है।

उच्च न्यायालय का संगठन (Composition of High Court) — उच्च न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधिपति तथा कुछ न्यायाधीश होते हैं। न्यायाधीशों की संख्या राष्ट्रपति के द्वारा समय-समय पर निर्धारित की जाती है। प्रारम्भ में गवर्नर-जनरल के अनुच्छेद 216 के अन्तर्गत न्यायाधीशों को नियुक्त किया था कि राष्ट्रपति उच्च न्यायालय के लिए समय-समय पर जितने न्यायाधीशों की आवश्यकता समझे, उतने नियुक्त कर सकता है और समय-समय पर न्यायालय के लिए अधिकतम न्यायाधीशों की संख्या भी वहीं निर्धारित करेगा। किन्तु नवम् 1950 में संविधान के अनुच्छेद 216 के अन्तर्गत राष्ट्रपति को शक्ति दे दी गई है कि वह उच्च न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधिपति तथा 8 तक न्यायाधीशों की संख्या निर्धारित कर सकता है। वर्तमान मुख्य न्यायाधीश न्यायाधीशों की संख्या 10 है।

न्यायाधीशों की नियुक्ति (Appointment of the Judges) :— उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधिपति की नियुक्ति राष्ट्रपति भारत के प्रधान न्यायाधिपति (उच्चतम न्यायालय के मुख्य न्यायाधिपति) तथा उन राज्य के राज्यपाल की सलाह से करता है। अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति करने में समय-समय पर राष्ट्रपति द्वारा प्रतिनिधि उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश की सलाह भी लेता है। मुख्य न्यायाधीश और अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति स्वयं अपने हस्ताक्षर और मुद्रा सहित अधिसूचना द्वारा करता है।

न्यायाधीशों की योग्यताएँ (Qualifications) — उच्च न्यायालय के न्यायाधीश बनने के लिए कुछ योग्यताओं का निर्धारित किया गया है, उनके अन्तर्गत में कोई भी व्यक्ति न्यायाधीश के पद पर नियुक्त नहीं किया जा सकता। ये योग्यताएँ निम्नलिखित हैं :

- (1) वह भारत का नागरिक हो।
- (2) वह भारत में किसी न्यायपद पर कम से कम 10 वर्ष कार्य कर चुका हो, तथा
- (3) भारत के किसी राज्य के उच्च न्यायालय में कम से कम 10 वर्ष तक अधिवक्ता रह चुका हो।

कार्यकाल (Tenure) — न्यायाधीशों के कार्यकाल के सम्बन्ध में यह स्पष्ट किया गया है कि वे 62 वर्ष तक अपने पद पर रह सकते हैं। किन्तु कोई भी न्यायाधीश अथवा न्यायाधीशों की संख्या में पूर्ण हो जाने पर या स्वयं से हट कर सकता है। सेवा निवृत्त होने के पश्चात् उसे वेतन भी दी जाती है।

न्यायाधीशों को हटाना (Removal of the Judges) :— उच्च न्यायालय के किसी न्यायाधीश को हटाने का वही तरीका वाम में दिया जाता है जो कि उच्चतम न्यायालय के किसी न्यायाधीश को हटाने के लिए दिया जाता है।

इस प्रकार उच्च न्यायालय के न्यायाधीश अपने पदों पर उतने ही मुग्नित हैं जितने कि उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश अपने पदों पर मुग्नित हैं। न्यायापालिका की स्वतन्त्रता को बनाये रखने के लिए यह आवश्यक समझा गया कि न्यायाधीशों के हटाने का तरीका कठिन होना चाहिये जिससे उनके मर्यादा की सुरक्षा हो सके और वे कार्यपालिका के दबाव में न आ सकें। अतः संविधान में यह उपलब्ध रखा गया है कि उच्च न्यायालय का कोई भी न्यायाधीश तब तक नहीं हटाया जा सकता जब तक संसद के दोनों सदन उस पर सिद्ध कदाचार अथवा असमर्थता का आरोप लगाकर उपस्थित एवं मतदान करने वाले दो-तिहाई सदस्यों के बहुमत से और संसद सत्रों के बहुमत से इस हेतु उसी अधिवेशन में एक प्रस्ताव पारित कर दे राष्ट्रपति के पास न भेज दे। उस पर राष्ट्रपति के हस्ताक्षर होने के पश्चात् उस न्यायाधीश को अपने पद से हटा दिया जायेगा।

न्यायाधीशों का वेतन आदि (Pay and Allowances of Judges)—

उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश को 4,000 रुपये तथा अन्य न्यायाधीशों को 3,500 रुपये मासिक वेतन दिया जाता है। उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के वेतन आदि में कमी नहीं की जा सकती। इस सम्बन्ध में न तो संसद और न राज्य के विधान मण्डल को किसी प्रकार से अधिकार प्राप्त है। केवल एक ही स्थिति में राष्ट्रपति न्यायाधीशों के वेतन में कमी कर सकता है और वह स्थिति है वित्तीय आपत्त (Financial Emergency) की घोषणा। जैसा कि पहले बताया जा चुका है कि न्यायाधीशों का वेतन राज्य की सन्निधि से दिया जाता है। इनके वेतन, भत्ते आदि पर राज्य की विधान सभा मतदान भी नहीं कर सकती है। ऐसा करने का मुख्य अभिप्राय यह था कि न्यायापालिका को स्वतन्त्र रखा जा सके। अन्यथा कार्यपालिका के द्वारा वेतन में कमी की धमकी दे कर अनुचित कार्य कराया जा सकता है।

सेवा-निवृत्ति के पश्चात् वकालत पर रोक (Restrictions on Practice after Retirement) — प्रारम्भ में संविधान में इस बात का उल्लेख किया गया था कि जो व्यक्ति उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के पद पर रह चुका है, वह फिर भारत देश के किसी न्यायालय में या अन्य किसी अधिकारी के सामने वकालत या अन्य कार्य नहीं कर सकता। परन्तु संविधान के नवम् संशोधन अधिनियम ने उच्च न्यायालय के अवकाश प्राप्त न्यायाधीशों को वकालत करने के अधिकार दे दिये हैं। संशोधन के अनुसार न्यायाधीशों को इस बात की स्वीकृति दे दी है कि वे उच्चतम न्यायालय में वकालत कर सकते हैं। इसके अतिरिक्त किसी ऐसे उच्च न्यायालय में भी वकालत कर सकते हैं जिससे वे स्वयं स्थाई न्यायाधीश न रह चुके हों। इस संशोधन की विधि आयोग ने आलोचना की है।

उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता (Freedom to the Judges of High Court) .— उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता को बनाये रखने के लिए संविधान में पर्याप्त व्यवस्था की गई है। जो अर्थात् है—

(1) उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति के द्वारा की जाती है। इस प्रकार केंद्रीय सरकार के द्वारा न्यायाधीशों की नियुक्ति की जाती है, न कि राज्य सरकार के द्वारा।

(2) न्यायाधीशों के पद की शक्ति सुरक्षित होती है। उसे माघारणनया अपने पद से नहीं हटाया जा सकता। जो हटाये जाने की प्रक्रिया है वह बहुत ही कठिन है। उनसे श्रमदान प्रदान करने की शक्ति मन्त्रिमण्डल द्वारा निश्चित होती है।

(3) उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को वेतन मन्त्रिमण्डल में निर्धारित किया गया है तथा उनके सेवा की शर्तें मन्त्रिमण्डल ने तय कर दी हैं। वेतन तथा उनके विशेषाधिकार में परिवर्तन बाद में नहीं किया जा सकता।

(4) न्यायाधीशों को वेतन राज्य की मन्त्रिमण्डल में दे दिया जाता है। राज्य विधान मन्त्रिमण्डल उनमें वेतन कम नहीं कर सकती। राज्य विधान मन्त्रिमण्डल इस पर मन-दान भी नहीं कर सकती है।

(5) उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की सेवा नियुक्ति आयु 62 वर्ष की गई है। श्विडजरलैण्ड, मन्त्रिमण्डल राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों में तथा मन्त्रिमण्डल में न्यायाधीशों की कार्यवाही कम रही गई है और फिर न्यायाधीश अपने चुनावों में पुनः नया जाते हैं, इसमें न्याय-वृत्तों में बाधा उत्पन्न होती है और न्यायाधीशों की दलों की स्थापना पर बाधा उत्पन्न रहता रहता है। इसलिए भारत में न्यायाधीशों की स्वतन्त्र न्याय के लिए उनका कार्यकाल यथा रखा गया है।

(6) न्यायशास्त्र को स्वतन्त्र बनाने करने के लिए यह भी आवश्यक माना गया है कि न्यायाधीशों के लिए कुछ योग्यताएँ निर्धारित की जायें जिनमें कि वेतन अनुभव की और ऊँचे चरित्र के व्यक्ति ही इस पद पर नियुक्त किये जा सकें। भारत में न्यायाधीशों के लिए कुछ योग्यताएँ निर्धारित की गई हैं।

उच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार तथा शक्तियाँ (Jurisdiction and Powers of High Court)

उच्च न्यायालयों के क्षेत्राधिकार के सम्बन्ध में अनुच्छेद 230, 231 तथा 232 का इस प्रकार संशोधन कर दिया गया है कि दो या दो से अधिक राज्यों के लिए एक या एक से अधिक मन्त्रिमण्डल उच्च न्यायालय स्थापित किया जा सके और जिसके फलस्वरूप किसी उच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार किसी मन्त्रिमण्डल-क्षेत्र तक विस्तृत हो सके परन्तु जिसके फलस्वरूप ऐसा कोई अधिकार क्षेत्र छोड़ा जा सके। माघारणनया किसी राज्य का अधिकार क्षेत्र उस राज्य की सीमाओं तक विस्तृत होता है जिसमें वह स्थित है। लेकिन अनुच्छेद 230 और 231 के अनुसार मन्त्रिमण्डल किसी अन्य राज्य के लिए भी बना सकता है। राष्ट्रपति के उच्च न्यायालय का क्षेत्र सम्पूर्ण राष्ट्रपति है।

उच्च न्यायालय की शक्तियाँ (Powers of the High Court)

उच्च न्यायालय को दो प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त हैं—(1) न्याय सम्बन्धी तथा (2) प्रशासनिक। इसके अतिरिक्त उच्च न्यायालय अतिरिक्त न्यायालय के रूप में भी कार्य करता है। उच्च न्यायालय के न्याय सम्बन्धी कार्यों को पुन दो भागों में बाँटा जा सकता है—प्रारम्भिक तथा अपीलीय क्षेत्राधिकार। नीचे हम प्रत्येक का ध्यान बतलाने करेंगे।

प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction)

उच्च न्यायालय को मूलभूत में ही अधिकार प्राप्त हैं जो मध्य संविधान प्रावधानों से पहले से और उनमें बहुत कम परिवर्तन किया गया है। मध्य संविधान के प्रारम्भ होने से पूर्व 1950 तक केवल कलकत्ता, मद्रास और बम्बई प्रांतों के उच्च न्यायालय को अधिकार प्राप्त था कि वे अपने सीमित क्षेत्राधिकार में कुछ ऐल या आदेश निजात करें। किन्तु संविधान के अनुच्छेद 226 के सभी उच्च न्यायालयों को यह अधिकार प्रदान किया है कि वे मौखिक अधिकारों के प्रस्तावों के लिए तथा अन्य प्रयोगों के लिए अपने अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी सारे राज्य क्षेत्र में किसी व्यक्ति या प्राधिकारी के प्रति उचित निदेश, आदेश या ऐल निजात सकते हैं। यहाँ यह बताना भी उचित होगा कि जहाँ उच्चतम न्यायालय को मौखिक अधिकारों के रक्षण तथा प्रस्तावों के लिए कई प्रकार के ऐल जारी करने का अधिकार है उसी प्रकार उच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र में इस प्रकार के ऐल जारी करने के अधिकार दिये गये हैं। इन देशों या आदेशों के अन्तर्गत मन्त्री प्रत्यक्षीकरण, परमादेश, प्रतिषेध, अधिकार वृक्षा और उत्प्रेषण आते हैं। इस प्रकार उच्च न्यायालय सूत्र अधिकारों सम्बन्धी प्रथा सीधा मुक्त सकती है।

इसके अतिरिक्त प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत उच्च न्यायालय को तारीफत, विवाह-विच्छेद, विवाह-विधि, मृत्यु की विधि तथा उच्च न्यायालयों के धन-मान के विषय में सभी उच्च न्यायालयों को प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है। सीधे न्यायाधिकारण उच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र में नहीं आते हैं।

मध्य संविधान के लागू होने के पश्चात् उच्च न्यायालय के अधिकारों में कुछ वृद्धि हुई है। अब राजस्व तथा उत्तरी मगूबी से सम्बन्धित कुछ प्रस्ताव उच्च न्यायालय के प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार में आ गये हैं। पहले उच्च न्यायालय राजस्व सम्बन्धी विषयों पर विचार नहीं कर सकते थे।

अपीलीय क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction)

राजस्थान के उच्च न्यायालय को भारत के अन्य उच्च न्यायालयों की भाँति अपने अधीन न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार प्राप्त है।

दीवानी, फौजदारी तथा राजस्व सम्बन्धी सभों प्रकार के निर्णयों के विरुद्ध अपील राज्य के उच्च न्यायालय में की जाती है। दीवानी क्षेत्र में यह जिला न्यायाधीश के निर्णय के विरुद्ध प्रतीत मुक्तता है। किन्तु दीवानी के मामलों में लघुवाद न्यायालय (Small Cause Court) के निर्णयों के विरुद्ध उच्च न्यायालय में कोई अपील नहीं हो सकती। फौजदारी मामलों में उच्च न्यायालय में न्यायाधीशों (Sessions Court) के द्वारा दिये गये निर्णयों की अपील मुक्तता है। जब एक अभिसुक्त को सत्र-न्यायाधीश दण्ड देना है तो उस निर्णय के विरुद्ध अपील उच्च न्यायालय में की जा सकती है। यदि सत्र-न्यायाधीश द्वारा किसी अभिसुक्त को मृत्यु दण्ड दिया है तो उस पर उच्च न्यायालय की पुष्टि आवश्यक है। राजस्व सम्बन्धी अपीलें भी उच्च न्यायालय में प्रस्तुत की जाती हैं। नये मविधान के लागू होने के पूर्व उच्च न्यायालय को राजस्व सम्बन्धी मामलों की अपील सुनने का अधिकार प्राप्त नहीं था। किन्तु अब इस प्रकार का अधिकार नये मविधान के अन्तर्गत उच्च न्यायालय को दिया गया है। य राजस्व मण्डल के द्वारा दिये गये निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनने हैं।

उपरोक्त विषयों सम्बन्धी अपीलों के अनिश्चित उच्च न्यायालय में उच्च और डिजायन, उत्तराधिकार, भूमि प्राप्ति, दिवानियादन और मरदावता आदि अभियोगों में भी अपील मुक्तता है। मविधान के 42 वें संशोधन के अनुसार उच्च न्यायालय के क्षयाधिकार को सीमित कर दिया गया है। उच्च न्यायालय के अधिकारों में इस अभिविनियम के निम्न परिवर्तन किये गये हैं—

(1) उच्च न्यायालय को ऐसे विवाद पर विचार करने का अधिकार नहीं होगा, जिसमें केन्द्रीय कानून को चुनौती दी गई हो।

(2) 42वें मविधान संशोधन की धारा 24 के अनुसार यदि महान्यायाधीश के द्वारा की गई प्रार्थना के आधार पर यदि सर्वोच्च न्यायालय संतुष्ट हो जाये कि एक ही प्रकार के कानूनी प्रश्नों में सम्बन्धित विवाद उत्तक मानने तथा एक या एक से अधिक न्यायालयों के मामले उपस्थित हैं और ये प्रश्न सामान्य महत्व के सामूहिक प्रश्न हैं तो सर्वोच्च न्यायालय उच्च न्यायालय में ऐसे सभी मामलों को अपने पास मगाने के निर्णय दे सकता है।

(3) यदि सर्वोच्च न्यायालय न्याय के हित में आवश्यक समझे तो एक न्यायालय में किसी विवाद, अपील या कार्यवाही को दूसरे उच्च न्यायालय को हस्ता-स्तित कर सकता है।

(4) इस सर्वैधानिक संशोधन की धारा 38 और 58 के द्वारा उच्च न्यायालयों का लेग जारी करने की शक्ति को संशोधित व सीमित कर दिया गया है। संशोधन के पूर्व उच्च न्यायालयों को शैक्षिक अधिकार लागू करने तथा अन्य उद्देश्यों की पूर्ति के लिए लेग, आदेश या निर्देश जारी करने का अधिकार था। अब

उच्च न्यायालय के द्वारा मौलिक अधिकारों (Fundamental Rights) को लागू करने के लिए तो लेख, आदेश तथा निर्देश जारी किया जा सकता है लेकिन अन्य वैधानिक अधिकारों के लिए नहीं। अब उच्च न्यायालयों का क्षेत्र निम्न मामलों में क्षेत्राधिकार प्राप्त होगा—(i) संसोधन की धारा 38 में यह भी व्यवस्था की गई है कि उच्च न्यायालयों द्वारा उस समय तक कोई अनिम आदेश नहीं जारी किया जा सकेगा, जब तक कि दूसरे पक्ष को नोटिस न दे दिया गया हो, और उसको सुन न लिया गया हो। (ii) उच्च न्यायालय को ऐसा कोई अनिम आदेश जारी करने का अधिकार नहीं होगा जिसमें सार्वजनिक हित की किसी जाँच में बाधा पहुँचे। (iii) धारा 58 के आधार पर यह व्यवस्था की गई है कि उच्च न्यायालय में जो विवाद विचाराधीन है उन पर भी यह बात लागू होगी।

प्रशासकीय न्यायाधिकरण (Administrative Tribunals)

42वें संविधान की धारा 46 के अनुसार विभिन्न न्यायाधिकरणों की व्यवस्था की गई है जिससे न्यायालयों का क्षेत्राधिकार कम हो गया है। न्यायाधिकरण की स्थापना का कारण शीघ्र न्याय दिलवाना है। सरकार का यह विचार कि न्यायालयों की प्रक्रिया लम्बी होने से लोगों को न्याय प्राप्त करने में बहुत समय लग जाता। ये न्यायाधिकरण शीघ्र न्याय देने का कार्य करेंगे। प्रशासकीय न्यायाधिकरण को सशोधन कर्मचारियों, राज्य कर्मचारियों, भारत राजक्षेत्र की स्थानीय या अन्य किसी सत्ता के अधीन कार्यरत अधिकारियों या भारत सरकार के या उसके नियन्त्रण में कार्य करने वाले किसी निगम (Corporation) के कर्मचारियों की भर्ती या सेवा शर्तों से सम्बन्धित विवादों की सुनवाई का अधिकार होगा। इसके अधीन सभ्य के लिए एक न्यायाधिकरण और प्रत्येक राज्य के लिए एक अलग न्यायाधिकरण या दो या अधिक राज्यों के लिए एक न्यायाधिकरण की स्थापना का अधिकार संसद को होगा, और संसद के द्वारा ही इस प्रकार के न्यायाधिकरण की शक्तियों और क्षेत्राधिकार को परिभाषित किया जायेगा। इस प्रकार राज्य कर्मचारियों के विवाद को पहले प्रशासकीय न्यायाधिकरण के लिए प्रस्तुत करना होगा। अब कर्मचारी अपने विवाद सीधे उच्च न्यायालय के पास नहीं ले जा सकते।

लेकिन यहाँ यह बताना आवश्यक है कि हाल ही में हुए लोक सभा चुनावों में जनता पार्टी ने यह घोषित किया था कि वह यदि बहुमत प्राप्त करती है तो 42 वें संविधानिक संशोधन को रद्द करेगी और न्यायपालिका को पुनः स्वतन्त्र बनायेगी तथा उसे अपने अधिकार पुनः लौटायेगी। चुनाव में जनता पार्टी की भारी जीत और उनकी सरकार के निर्माण के बाद वह अपने वायदे को पूरा करेगी। 42वें संविधानिक संशोधन को रद्द करने के सम्बन्ध में नयी सरकार कदम उठा रही है। यदि ऐसा होता है तो उच्च न्यायालय के अधिकारों के सम्बन्ध में जो

गन्विर्तन किए गए हैं वे रहें हों जायेंगे और उन्हें उनके अधिकार वाणिम भिन्न जायेंगे।

प्रशासन सम्बन्धी अधिकार (Administrative Powers)

न्यायालय सम्बन्धी अधिकार के अनिश्चित उच्च न्यायालय को मुख्य प्राशासनिक अधिकार भी दिये गए हैं। उच्च न्यायालय को अपने अधीन न्यायालयों के प्रवन्ध व निरीक्षण सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं। इन अधिकार के अन्तर्गत उच्च न्यायालय अपने अधीनस्थ न्यायालयों और न्यायाधिकारियों पर नियन्त्रण रखता है। इन अधिकार के अनुसार वे अपनी अधीन प्रदानतो में वे किसी भी अभियोग के वायजों को मगवा सकता है। यदि किसी अधीन न्यायालय में कोई अभियोग चल रहा है, तबमें भारतीय न्यायालय की श्रमणा का प्रश्न उत्पन्न होता है तो उच्च न्यायालय उसे मुक्त करने के अपने पास हस्तांतरित कर सकता है। अधीन न्यायालयों की कार्य पद्धति, रिवाज और रजिस्ट्रार तथा लेखा-जोखा रखने के सम्बन्ध में भी उच्च न्यायालय अपने अधीन न्यायालयों के लिए नियम तथा उप-नियम बना सकता है। उच्च न्यायालय को यह भी अधिकार प्राप्त है कि वह किसी अधीन न्यायालय में चल रहे मुक्त को किसी दूसरे न्यायालय में भेज सकता है। इसके अनिश्चित स्वयं उम मुक्त की जीव पटनाल अपने हाथ में ले सकता है। यह अधीन न्यायालयों के नर्माचारियों (वक्ता आदि) तथा वकील आदि को पौव निश्चित कर सकता है। यह जिला न्यायालय तथा उसके छोटे न्यायालयों के अधिकारियों की नियुक्ति, पदोन्नति और प्रवकाश आदि के सम्बन्ध में नियम बना सकता है। उच्च न्यायालय के पदाधिकारियों तथा नर्माचारियों की नियुक्ति की शक्ति मुख्य-न्यायाधीश के पास होती है। इसके अनिश्चित उच्च न्यायालय उम वादों को अमान्य या अर्थव वापिस कर सकता है।

उच्च न्यायालय एक अभिलेख न्यायालय के रूप में (High Court as Court of Records)

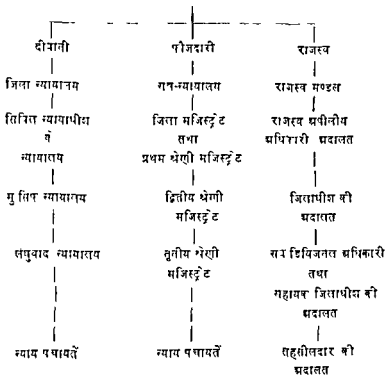
राज्य में उच्च न्यायालय एक अभिलेख न्यायालय के रूप में कार्य करने हैं अर्थात् उनके हाथ की गई कार्यवाहियाँ तथा निर्णय राजकीय पत्र में छाने जाते हैं तथा उनका रिवाज रखा जाता है। इनके अनिश्चित इन निर्णयों का हवाला अग्न अभियोगों में दिया जा सकता है। इनके अपने अमान्य का दण्ड देने का भी अधिकार प्राप्त है।

अधीन न्यायालय (Sub-ordinate Courts)

उच्च न्यायालय के अधीन राज्य में कई स्तरों पर अनेक प्रकार के न्यायालय

में न्यायालयों का एक नम होना है जिसमें एक से ऊपर एक न्यायालय होता है। ऊपर के न्यायालय करने से नीचे के न्यायालयों के अधीन की सुनवाई करते हैं तथा बड़ मुकदमों की प्रारम्भिक कार्यवाही करते हैं। उच्च न्यायालय के अधीन न्यायालयों का संगठन और उनका प्रादेशिक क्षेत्राधिकार सम्पूर्ण रूप से राज्य के विषय है। राज्य के विधान मण्डल के विधि अधिनियमों के द्वारा अधीन न्यायालयों के प्रादेशिक क्षेत्राधिकार में या न्यायालयों में ली जाने वाली चीजों में परिवर्तन किया जा सकता है। राजस्थान में अधीन न्यायालय के नाम को नीचे के चित्र से स्पष्ट किया जा सकता है -

उच्च न्यायालय



उक्त तालिका से राज्य में न्याय की व्यवस्था स्पष्ट हो जाती है। जैसा कि बताया जा चुका है, न्यायालय तीन प्रकार के होते हैं—दीवानी, पौजदारी तथा राजस्व। दीवानी न्यायालयों में सबसे नीचे स्तर की अदालत न्याय पचायत होती है तथा सबसे ऊपर उच्च न्यायालय। इसी तरह पौजदारी तथा राजस्व सम्बन्धी विवादों के लिए न्यायालयों के स्तर निर्दिष्ट कर दिये गये हैं। अब हम तीनों प्रकार के न्यायालयों का आगे वर्णन करेंगे—

दीवानी न्यायालय (Civil Court) :—सबसे छोटी प्रदालत लघुवाद न्यायालय होती है। ये बड़े नदरों में छोटे-छोटे मामलों का शीघ्रता से निर्णय करने के लिए स्थापित किये जाते हैं। इनके निर्णय के विरुद्ध वैधानिक प्रदान के प्रतिरिक्त और किसी बात पर शर्णील नहीं हो सकती। इन न्यायालय में 200 रु० से 500 रु० तक के मामलों को सुनने का अधिकार है। इनके ऊपर मुनिफ न्यायालय होने हैं जिनमें साधारणतया 2,000 रुपये तक के मामलों को सुनने का अधिकार होता है। वहीं-कहीं इन न्यायालयों को 5,000 रुपये तक के मुकदमों सुनने का अधिकार दिया गया है। इन न्यायालयों के ऊपर निविल जज होने हैं जो मुनिफ न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध शर्णील सुनते हैं तथा 10,000 रु० से 20,000 रुपये तक के मुकदमों को सुनने का कार्य करते हैं। इन न्यायालय के ऊपर जिला न्यायालय होने हैं जो निविल जजों के दिये गए निर्णयों के विरुद्ध भी गई शर्णील सुनते हैं तथा इनके न्यायालय में जिनकी भी रकम या मुकदमा लिया जा सकता है। इनके निर्णयों के विरुद्ध शर्णील उच्च न्यायालयों में होनी है। राजस्थान में जिला व सत्र-न्यायाधीश एक ही शक्ति होता है और जिला एव सत्र-न्यायाधीश कहा जाता है। जब वह दीवानी मामलों को सुनता है तब वह जिला न्यायाधीश कहलाता है और जब वह फौजदारी मामलों को सुनता है तो उसे सत्र न्यायाधीश कहा जाता है। जिला न्यायाधीशों को प्रारम्भिक तथा शर्णीलीय दोनों प्रकार के अधिकार प्राप्त हैं। वह अपने निम्न न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध शर्णील सुनता है। वह सरक्षकता, दिवालियापन, मलाक आदि में सम्बन्धित अभियोगों को भी सुनता है। वह जिले की दीवानी प्रदालतों की निगरानी रखता है और बागों का पटवारा करता है।

फौजदारी न्यायालय (Criminal Court) :—फौजदारी न्यायालयों में सबसे छोटी श्रेणी की प्रदालत तृतीय श्रेणी के मजिस्ट्रेट या दण्डाधिकारी की होती है। तृतीय श्रेणी के दण्डाधिकारी लघु अभियोगों को सुनते हैं। उनको किसी अधिकारी को 50 रुपये जुर्माना और एक माह की कैद की सजा देने का अधिकार है। इनसे ऊपर द्वितीय श्रेणी के मजिस्ट्रेट का न्यायालय होता है। इनको 200 रुपये या जुर्माना तथा 6 माह की कैद देने का अधिकार है। इन दोनों श्रेणियों के मजिस्ट्रेटों के पास शर्णील के अधिकार नहीं होते। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि इन दोनों मजिस्ट्रेटों के पास प्रारम्भिक श्रेणी-अधिकार ही प्राप्त हैं। इन दोनों श्रेणियों के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध शर्णील सुनने का अधिकार जिला मजिस्ट्रेट को दिया गया है जो स्वयं प्रथम श्रेणी का मजिस्ट्रेट होता है। जिला मजिस्ट्रेट को कुछ बागों में प्रारम्भिक श्रेणी-अधिकार भी दिया गया है, वह दो वर्ष की कैद की सजा तथा 1,000 रुपये जुर्माना कर सकता है।

इन तीनों प्रकार के दण्डाधिकारियों के प्रतिरिक्त जिले में सब-ट्रिब्यूनल मजिस्ट्रेट तथा प्रतिरिक्त जिला मजिस्ट्रेट भी होने हैं जो ऐसे अभियोगों के प्रतिरिक्त जिनमें मृत्यु दण्ड दिया जाता है लगभग वे सभी प्रकार के मुकदमों सुन सकते हैं।

इसको भी द्वितीय तथा तृतीय श्रेणी के मजिस्ट्रेटों के निर्णयों के विरुद्ध अपील मुनने के अधिकार प्राप्त होते हैं।

प्रथम श्रेणी के दण्डाधिकारी की न्यायालय के ऊपर सत्र न्यायाधीश का न्यायालय होता है। इसके पास सभी प्रथम श्रेणी दण्डाधिकारियों के निर्णयों के विरुद्ध अपील की जा सकती है। सत्र न्यायाधीश खून, तथा अन्य अत्यन्त गम्भीर अभियोगों आदि के मामलों की सुनवाई करते हैं। इन्हें किसी भी प्रकार की सजा देने का अधिकार होता है। यहाँ तक कि अभियुक्तों को मृत्यु दण्ड भी दे सकते हैं परन्तु उस पर उस न्यायालय की पुष्टि आवश्यक मानी गई है। वही वही पर सिविल और अतिरिक्त न्यायाधीश होते हैं जिन्हें दीवानी मामलों में 20,000 रुपये की रकम के मामलों को सुनने तथा फौजदारी में सत्र-न्यायालय के समान अधिकार होते हैं।

सत्र न्यायालय की अपीलें उस न्यायालय में होती हैं। दण्ड न्यायालयों की कार्य प्रणाली के सम्बन्ध में सम्पूर्ण भारत में एकरूपता है क्योंकि दण्ड-प्रशिक्षण-सहिता सारे भारत में न्यायालयों पर समान रूप से लागू है।

राजस्व न्यायालय (Revenue Court) :—राजस्व सम्बन्धी मामलों को सुनने के लिए राज्य में राजस्व न्यायालयों की स्थापना की गई है। राजस्व न्यायालयों में सबसे नीची श्रेणी की अदालत तहसीलदार की अदालत होती है। तहसीलदार के न्यायालय की अपील सत्र डिवीजनल अधिकारी या सहायक जिलाधीश की अदालत में होती है। इन अधिकारियों के निर्णयों के विरुद्ध अपील जिलाधीश की अदालत में होती है। अप्रैल 1965 के पूर्व जिलाधीश के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार प्रायुक्त (Commissioner) का था। परन्तु अप्रैल 1965 से प्रायुक्त के पद को हटा दिया गया है, अतः जिलाधीश के राजस्व सम्बन्धी मामलों के निर्णय के विरुद्ध अपील राजस्व अपील अधिकारी (Revenue Appellate Authority) के पास होती है। इनके निर्णयों के विरुद्ध अपीलें राजस्व मण्डल में होती हैं। राजस्व मण्डल (Revenue Board) का कार्यालय पहले जयपुर में था और वर्तमान में यह अजमेर में है। राजस्व मण्डल के निर्णय राजस्व के मामलों में अन्तिम होते हैं। परन्तु कुछ बानूनी मामलों में इसकी अपील उच्च न्यायालय के पास की जा सकती है।

पंचायत न्यायालय (Panchayat Court) :—दीवानी फौजदारी तथा राजस्व न्यायालयों के अतिरिक्त राजस्थान में पंचायत न्यायालयों की भी स्थापना की गई है। जिसे न्यायपंचायत कहते हैं। ये न्याय पंचायत गाँवों के छोटे-छोटे मामलों को निपटाने का कार्य करती हैं। पाँच सात ग्राम पंचायतों के क्षेत्र में एक न्याय पंचायत होती है जिसके सदस्य निर्वाचित होते हैं तथा प्रत्येक पंचायत से एक न्याय पंच चुना जाता है जो न्याय पंचायत का सदस्य होता है। उन्हें दीवानी तथा फौजदारी मामलों में कई प्रकार के अधिकार दिये गये हैं। इनके निर्णयों के विरुद्ध

अधीन मुनिसिपल न्यायालयों में की जा सकती है। न्याय पचासवें का विस्तृतापन से वर्तमान हम प्राये प्रयोग में करेंगे।

अधीन न्यायालयों पर नियन्त्रण (Control Over Sub-ordinate Courts)
 जिला न्यायालयों और उनके निम्न स्तर न्यायालयों के ऊपर राज्य के उच्च न्यायालय का नियन्त्रण रहता है। भारतीय संविधान का अनुच्छेद 235 हम बात की व्यवस्था करता है कि जिला न्यायाधीश के पद के स्तर के नीचे के किसी पद को धारण करने वाले राज्य की स्थापित सेवा के व्यक्तियों की पद-स्थापना पदोन्नति और उनको व्यवधान देने सहित जिला न्यायालयों तथा उनके अधीन न्यायालयों का नियन्त्रण राज्य के उच्च न्यायालय में निहित है। इस प्रकार उच्च न्यायालय का नियन्त्रण अधीन न्यायालयों पर उनमें किसी निम्न पद को धारण करने वाले राज्य की स्थापित सेवा के व्यक्तियों की पद-स्थापना, पदोन्नति और उनको व्यवधान देने के सम्बन्ध में है किन्तु यह नियन्त्रण जिला न्यायाधीश से निचले पदों वाले न्यायिक अधिकारियों पर हो जाना होता है। मध्य में सारे निम्नतर न्यायालय उच्च न्यायालय के प्राशसनिक नियन्त्रण में कार्य करते हैं।

व्यवसायिका और कार्यपालिका का पृथक्करण (Separation of Judiciary with Executive) . राज्य के नीति निर्देशक तत्वों (अनुच्छेद 50) के अन्तर्गत संविधान राज्य को परामर्श देता है कि "राज्य की सोच-विचारों में राज्य व्यवसायिका और कार्यपालिका में पृथक् रखने का प्रयाग करे।" तभी लोगों की स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए यह आवश्यक माना गया है कि व्यवसायिका को कार्यपालिका में पृथक् रखा जाय। जैसा कि मॉन्टेस्क्यू ने अपने ग्रन्थ पृथक्करण के सिद्धान्त की विवचना में कहा है— "उम देस में स्वतन्त्रता नहीं रह सकती, जिनमें व्यवसायिका को व्यवसायिका और कार्यपालिका में अलग न रखा जाय।" भारत में जिला स्तर पर एक ही व्यक्ति में कार्यपालिका तथा व्यवसायिका के अधिकार निहित थे। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् इस सम्बन्ध में कदम उठाया गया कि जिला स्तर पर व्यवसायिका को कार्यपालिका में पृथक् किया जाय। राजस्थान में भी इस कार्य की तीव्र गति में किया जा रहा है और यहाँ के बहुत से जिलों में इन दोनों अंगों को पृथक् कर दिया गया है। ऐसा करने में लोगों की अधिक सुरक्षा तथा न्याय मिलने की हम आशा कर सकते हैं।

एडवोकेट जनरल

प्रत्येक राज्य में एक एडवोकेट जनरल की व्यवस्था की गई है। यह अधिकारी राज्य में मुख्य अधिकारी होता है। संविधान की धारा 165 के अनुसार एडवोकेट जनरल की नियुक्ति राज्य के राज्यपाल द्वारा की जायेगी तथा यह अपने पद पर राज्यपाल के प्रसादपर्यन्त कार्य करता है। जहाँ तक इस पद की योग्यता का प्रश्न है, संविधान में निर्दिष्ट किया है कि जो योग्यताएँ उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के लिए आवश्यक मानी गई हैं वही इस पद के लिए हैं।

सविधान की धारा 165 (2) में बताया गया है कि एडवोकेट जनरल का मुख्य कर्तव्य राज्य सरकार को कानूनी विषयों पर मन्त्रणा देना है। इसके अतिरिक्त राज्यपाल समय समय पर जो कर्तव्य सुझाए उन्हें उनको सम्पादित करना है। एडवोकेट जनरल राज्य सरकार के कानूनी मुद्दमों को पंखी भी करत हैं। उन्हे राज्य की विधान सभा के कार्यों में भाग लेने का अधिकार प्राप्त है परन्तु किसी भी मामले पर वह विधान सभा में मत नहीं दे सकता। विधान सभा में कानूनी विषयों पर उसकी राय महत्वपूर्ण समझी जाती है।

परीक्षोपयोगी प्रश्न

- 1 राज्यपाल की शक्तियों और स्थिति का वर्णन कीजिये। क्या राज्यपाल निरपेक्ष या निरंकुश बन सकता है ?

Explain the powers and position of the Governor. Can Governor become despotic ?

- 2 क्या राज्यपाल के पास कोई विवेक के अधिकार हैं ? किन परिस्थितियों में राज्यपाल अपने विवेक के अधिकार का प्रयोग कर सकता है ?

Is there any discretionary powers with the Governor ? Under what circumstances can he use his discretionary powers ?

- 3 "राज्यपाल एक ही समय पर सर्वधानिक अध्यक्ष है वास्तविक अध्यक्ष है और केन्द्र का अभिकर्ता है।" आलोचनात्मक समीक्षा कीजिये।

"Governor at the same time a constitutional head, a real head and an agent of the Centre" Critically examine this statement

- 4 राज्य विधान मण्डल के गठन, कार्य और अधिकारों का वर्णन कीजिये।

Explain the composition, functions and powers of State Legislature

- 5 विधान मण्डल कार्य-संगिक तथा वित्तीय प्रशासन पर किस प्रकार नियन्त्रण रखता है ?

How the State Legislature controls the Executive and Financial Administration ?

- 6 राज्यपाल तथा विधानसभा के सम्बन्धों की व्याख्या कीजिये। किन परिस्थितियों में राज्यपाल विधान मण्डल को भंग कर सकता है ?

Describe the relation between the Governor and the State Legislature Under what circumstances can Governor dissolve the State Legislature (Assembly) ?

7. राजस्थान में न्यायिक प्रशासन की समीक्षा कीजिये ।
Explain the Judicial Administration in Rajasthan.
8. उच्च न्यायालय के संघटन, कार्य तथा अधिकारों का वर्णन कीजिये ।
Describe the Composition, functions and powers of the High Court.
9. 42वें नवैधानिक संशोधन से उच्च न्यायालय के अधिकारों के सम्बन्ध में क्या परिवर्तन किये गये ?
What changes have been done in relations to the powers of the High Courts under 42nd Constitutional Amendment

राजस्थान राज्य का सचिवालय

(STATE SECRETARIAT)

भारत के नये संविधान के अनुसार संसदीय शासन व्यवस्था की स्थापना सभ तथा राज्यों में की गई है। इस प्रकार की शासन व्यवस्था में मन्त्रि-मण्डल के पास में कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार होते हैं। कार्यपालिका का मुख्य कार्य होता है नीति निर्धारित करना तथा यह देखना कि नीति को सुचारु रूप से लागू किया जाय। जैसा कि बताया जा चुका है कि प्रत्येक मन्त्री के पास एक या एक से अधिक विभाग होते हैं। अपने सम्बन्धित विभाग की नीति बनाना तथा उसे लागू करने की जिम्मेदारी विभाग के मन्त्री पर होती है। परन्तु वास्तव में मन्त्री को नीति निर्धारित करने में सचिवालय के अधिकारियों का महत्वपूर्ण योगदान होता है। उनके अभाव में कोई भी मन्त्री सफलतापूर्वक कार्य नहीं कर सकता।

मन्त्री लोग जनता द्वारा चुने हुए प्रतिनिधि होते हैं और यह आवश्यक नहीं कि जो विभाग उन्हें दिया जाय उसके बारे में उसका पूर्ण ज्ञान हो। ऐसी दशा में सचिवालय के अधिकारियों का महत्व और भी बढ़ जाता है। सर सिडनी लो के अनुसार "किसी भी युवक को वित्त मन्त्रालय में द्वितीय श्रेणी का लेखक बनने के लिए हिस्सा की परीक्षा पास करना जरूरी है, लेकिन वित्त मन्त्री कोई ऐसा व्यक्ति बन सकता है जो ईटन तथा ग्रामफोर्ड की शिक्षा को भूल चुका है और जब दसमसबो में कोष का लेखा उसके सामने पहली बार रखा जाता है तब वह उन छोटे-छोटे बिन्दुओं का अर्थ समझ जानना चाहता है।" इसी प्रकार किसी युवक अफसर को कैप्टन का पद नहीं दिया जाता यदि उसे सैनिक के इतिहास में घाने वाली कुछ व्यूह-रचनाओं की जानकारी न हो, लेकिन युद्ध मन्त्री शान्तिप्रिय व्यक्ति हो सकता है, "हमारे यहाँ ऐसा हो चुका है—जो सेना को ही ब्रेकार समझता है और उसके विषय में कुछ भी ज्ञान प्राप्त करने से बचना रहता है।"

उपर्युक्त उदाहरणों से यह स्पष्ट हो जाता है कि सचिवालय के प्रशासकीय अधिकारी मन्त्रियों को उनके कार्यों में बड़ा योगदान करते हैं। लार्ड मिलनर ने मन्त्रियों और उनके अधीनस्थ अधिकारियों के सम्बन्धी व्यवस्था बड़े रोचक शब्दों में की है। उनके अनुसार—“प्रायः नियुक्त होने समय मन्त्री विभागीय कार्य व्यापार

के बारे में कुछ नहीं जानते। उनके पास नीति होती है, अपने विचार होते हैं, लेकिन जब उनका मतलब उन व्यावहारिक कठिनाइयों, नये मसलों, विस्तृत मंचित ज्ञान तथा समुच्चय में होता है, जो स्याई अधिकारी विषय के बारे में रहते हैं तब उन विचारों में बहुत परिवर्तन हो जाता है। वस्तुतः उच्च श्रेणी के प्रणामकीय अधिकारियों का प्रमुख कर्तव्य राजनीतिक की दृष्टि से प्राजापत्य तथा पुंभेदे विचारों को देह घोर प्राण देना है। जब मन्त्री की नीति को समझना न बनाने की निष्पत्ति भावना में कर्तव्य का सञ्चार में पारन किया जाता है और कुछ उपयोगी वस्तु का निर्माण करने को सद्भावना रहती है तब प्रणामकीय अधिकारों राज्य की नीति को पर्याप्त प्रभावित करते हैं।

अतः मे यह कहा जा सकता है कि मन्त्रियों का कार्य नीति निर्धारण करना है, और जब एक बार नीति निश्चित हो जाय, तब प्रणामकीय अधिकारियों का यह समर्थित कार्य हो जाता है कि वे उस नीति के कार्यान्वित करने के लिए सद्भावना में ठीक-ठीक प्रयत्न करें, चाहे वे हमसे महत्तर हों या समतल। हम अन्वय में हम सद्भावना राज्य के सचिवालय के महत्तर तथा राज्यों का उत्प्रेक्ष करते हैं।

राजस्थान राज्य का सचिवालय तथा मुख्य विभाग

राजस्थान राज्य का सचिवालय जयपुर में स्थित है। सचिवालय में ही राज्य के मन्त्रियों के कार्यालय हैं। यहाँ से राज्य की महत्त्वपूर्ण नीति सम्बन्धी तथा प्रणामकीय प्राजापत्य प्रणामकीय की जाती हैं। सचिवालय में अनेक विभाग हैं जिनका राजनीतिक अधिकारी मन्त्री तथा प्रणामकीय अधिकारी सचिव होता है। यह सचिव भारतीय प्रणामकीय सेवा का सदस्य होता है। सचिवालय के मुख्य विभाग निम्न हैं—

- | | |
|---|-----------------------------|
| 1. निपुक्ति विभाग | 2. सामान्य प्रशासन विभाग |
| 3. गृह विभाग | 4. धन विभाग |
| 5. उद्योग एवं मन्त्रि विभाग | 6. राज्य विभाग |
| 7. वन विभाग | 8. छात्रकारी तथा कट विभाग |
| 9. कृषि विभाग | 10. न्यायन शासन विभाग |
| 11. विविधता तथा सार्वजनिक स्वाम्य विभाग | 12. सार्वजनिक निर्माण विभाग |
| 13. श्रम विभाग | 14. शिक्षा विभाग |
| 15. न्याय विभाग | 16. योजना विभाग |
| 17. सहायिता विभाग | |

विभाग का महत्तर : अनेक विभाग का एक राजनीतिक दृष्टि से होता है जिसे मन्त्री बना जाता है। मन्त्री की महत्त्वपूर्ण वस्तु उप-मन्त्री तथा राज्य मन्त्री होते हैं। राजस्थान में चौथे प्राय चुनार के पदवात् राज्यमन्त्री तथा मन्त्रीय सचिव बनाये

जाने लगे हैं। इसके पूर्व राज्य में इस प्रकार की कोई व्यवस्था नहीं थी। यह राजनीतिक अधिकारी राज्य की विधान सभा का सदस्य होता है तथा मन्त्रिमण्डल का भी सदस्य होता है। इसका कार्य मुख्य रूप से नीति निर्धारण होता है। उप-मंत्री, राज्य मंत्री तथा मसदीय सचिव मन्त्री को उसके कार्यों में सलाह देने के साथ-साथ यह भी देखते हैं कि जो नीति निर्धारित की गई है उसका ठीक प्रकार से पालन हो रहा है या नहीं। उप-मंत्री, राज्य मंत्री तथा मसदीय सचिव मन्त्रिमण्डल की बैठक में भाग नहीं लेते परन्तु विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होने हैं। राजनीतिक अधिकारियों के नीचे सचिवालय में कार्य करने वाले उच्च अधिकारी माने हैं जो मन्त्रियों को नीति निर्धारण में आवश्यक सहायता तथा सलाह देने हैं। सचिवालय की सीमाओं के बाहर के अधिकारी जिन्हें दूसरे शब्दों में प्रशासनिक विभागाध्यक्ष कहते हैं, उनका मुख्य बर्तव्य नीति को कार्य रूप देना होता है।

सचिवालय में विभाग का सर्वोच्च अधिकारी सचिव होता है। कभी-कभी एक सचिव के पास एक से अधिक विभाग हों सकते हैं। दूसरी ओर महत्त्वपूर्ण विभाग में कभी एक से अधिक सचिव भी हो सकते हैं। जिन विभागों में कार्य-भार अधिक होता है वहाँ अतिरिक्त सचिव, संयुक्त सचिव तथा विशेष सचिव का पद रखा जाता है। साधारणतया एक विभाग में सचिव, उप-सचिव, सहायक सचिव, अनुनाम अधिकारी, कार्यालय अधीक्षक, उच्च लिपिक, निम्नलिपिक तथा क्लर्क श्रेणी कर्मचारी होते हैं।

सचिवालय के बाहर प्रशासनिक विभागाध्यक्ष होते हैं जिन्हें साधारण संचालन की भाषा में विभागाध्यक्ष कहते हैं जिनका मुख्य कार्य नीति को कार्यान्वित करना होता है। ये विभागाध्यक्ष साधारणतया संचालक, निदेशक, महानिरीक्षक तथा आयुक्त आदि रहते हैं। इन विभागाध्यक्षों के अधीन उप संचालक, उप-निदेशक, उप-महा-निरीक्षक तथा उपायुक्त होते हैं। पुनः इन अधिकारियों के अधीन जिना क्षेत्र के अधिकारी होते हैं। इस प्रकार राज्य का प्रशासन चलता रहता है।

वर्तमान में राज्य के कार्यों में अपार वृद्धि हो जाने से विभिन्न स्तरों पर सरकारी विभागों में कर्मचारियों की संख्या में भी अत्यधिक वृद्धि हुई है। सचिवालय भी इसका शपवाह नहीं है। हालत यह है कि सचिवालय के स्टाफ में इतनी वृद्धि हो गई है अतः प्रशासनिक प्रणालि में प्राणामनिक दृष्टि में आवश्यक नहीं है। इसके कारण अनेक बार कार्यों का दोहराव व अनिश्चय होता है। सरकारी अधिकारियों के पदों में अनेक आवश्यक स्तर बना दिये जाने हैं जिनसे पदोन्नतियाँ यड़ी जल्दी होती रहती हैं। इन सब के परिणामस्वरूप सभी स्तरों पर कर्मचारियों की क्षमता व बुद्धि घट जाती है। प्रशासनिक अधिकारों सदा अपनी सेवा की सुरक्षा, वेतन, भत्ते और पदोन्नति के पक्ष में ही लगे रहते हैं। वे अपने कर्तव्यों एवं दायित्वों के प्रति सजग नहीं रहते। इन प्रवृत्तियों के कारण प्रशासनिक कार्यों की गति रुकने की प्रवृत्ति न्यायिता-शाही, धीमा कार्य और अनेक दोष उत्पन्न हो जाते हैं। सचिवालय के

स्टाफ में होने वाली वृद्धि उसके कार्य में होने वाली वृद्धि के अनुपात में नहीं है। इसका न्यायाविक परिलक्षण यह होता है कि अतिरिक्त स्टाफ प्रायः दूरगो से गण्य लड़ाने में तथा घनापत्यक रूप में कामजो को एक स्थान से दूसरे स्थान पर भेजने में समय व्यतीत करता है।

सचिवालय के कार्य

(Functions of the Secretariat)

राज्य मन्त्रिवालय सरकार की नीतियों और कार्यक्रम निर्धारित करने में मन्त्रपरिषद् की सहायता और परामर्श देने की महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। यह सरकारी नीति रचना के लिए घाटस्थ्य सामग्री एकत्रित करता है तथा उसका विश्लेषण करके मन्त्रपरिषद् के सम्मुख प्रस्तुत करता है। यह प्रायः बहुसूत्र परामर्श में मन्त्रपरिषद् को निर्णय देने में सहायता करता है। मन्त्रिवालय द्वारा निष्पन्न प्रतिकारणों (Executive Agencies) को सरकारी कार्यक्रमों की कुशल एवं शीघ्र कार्यान्विति के लिए मार्गदर्शन किया जाता है। साथ ही नीतियों एवं कार्यक्रमों की प्रियान्विति पर देग-देग रखता है और समय-समय पर सरकारी कार्यक्रमों का सही-सही मूल्यांकन करता है। कुल मिलाकर सचिवालय व कार्यों को मध्ये में निम्न प्रकार बताया जा सकता है—

- (1) नीति सम्बन्धी विषयों पर निर्णय प्राप्त करना तथा नीति सम्बन्धी निर्णयों को स्पष्ट भाषा में उल्लेख करना।
- (2) नियोजन तथा वित्त सम्बन्धी कार्य।
- (3) विधायी कार्य।
- (4) रोकीवर्ग प्रणय की नीतिमा निर्धारित करना।
- (5) वानुनी परामर्श देना।
- (6) सचिवालय के प्राशासनिक विभागों में समन्वय तथा स्पष्टता स्थापित करना।
- (7) केन्द्र तथा अन्य राज्य सरकारों एवं योजना आयोग जैसे केन्द्रीय प्रतिकारणों के साथ संचार की व्यवस्था करना।
- (8) क्षेत्रीय विभागों द्वारा किये गये कार्यों का मूल्यांकन, निरीक्षण, नियन्त्रण और समन्वय करना।

सचिवालय की कार्य-प्रणाली

(Working of the Secretariat)

सचिवालय के विभिन्न स्तरों के पदाधिकारी अपने-पद के महत्व के अनुसार कार्य करते हैं। प्रत्येक सचिव अपने अधीनस्थ कर्मचारियों पर सामान्य निष्पन्न एवं पर्यवेक्षण रखता है। यह प्रत्येक कर्मचारी को कुशलता एवं गरजता में कार्य सम्पन्न करने में मदद देता है। उप-सचिव द्वारा सचिव की महत्त्वता की जाती है। यह समय-समय पर सचिव द्वारा सौंपे गये कार्य सम्पन्न करता है।

एक विभाग कई अनुभागों (Sections) में बटा रहता है और प्रत्येक अनुभाग का अधीक्षक (Superintendent) यह व्यवस्था करता है कि अनुभाग में दान वाले सभी कागज पत्रों पर उचित कार्यवाही की जाये। अधीक्षक की देख-रेख में कार्यालय की प्रशिक्षण के अनुशीलन की व्यवस्था की जाती है। यह सभी नियमों, अधिनियमों, कार्यालय प्रशिक्षणों तथा फाइल रखने के तरीकों से परिचित रहता है। इस हेतु वह अपने सहायकों को आवश्यक निदेश प्रदान करता है। यह विभी निर्णय के 'बया' पर प्रभाव नहीं डालता बल्कि 'कैसे' का सुझाव देता है। निर्णय लेने उन्वाधिकारियों का कार्य है।

राज्य सचिवालय की कार्यप्रणाली का स्पष्ट विवरण सचिवालय की लघु पुस्तिका (Secretariat Manual) में दिया गया है (सदनुसार राजस्थान सचिवालय में फाइल प्रशिक्षण में दो भाग किये गये हैं)। (i) टिप्पणियाँ, तथा (ii) पत्र व्यवहार (Notes and Correspondence)। टिप्पणियों के सम्बन्ध में सम्बन्धित विषय पर विभाग का अभिमत शामिल रहता है। इसमें विवाद प्रस्तुत किया जाता है, कार्यवाही का सुझाव दिया जाता है तथा अन्तिम आदेश प्रस्तावित किये जाते हैं। फाइल का 'पत्र-व्यवहार' भाग पर अनेक टिप्पणियाँ की जाती हैं। इस भाग में विभी विषय पर प्राप्त किए गये तथा भेजे गए सभी पत्र शामिल रहते हैं। इन पत्रों को दिनांक के अनुसार प्रबन्धित किया जाता है और प्रयत्न. मर्याद लगाई जाती है। नई फाइल किसी भी पत्र या टिप्पणी के आधार पर बनाई जाती है। मर्यादहीन प्रवृत्ति के समस्त पत्रों को रद्दी की टोकरी में डालने की अपेक्षा एवं अलग फाइल में रख दिया जाता है। कोई भी नई फाइल प्रारम्भ करने से पूर्व सम्बन्धित वर्तन यह देखना है कि उस विषय में पहले से तो कोई फाइल नहीं है। जब विभी विषय पर होने वाला पत्र व्यवहार रुक जाता है तो यह फाइल भी बन्द हो जाती है। प्रत्येक नये विषय पर नई फाइल बनाई जाती है।

Secretariat Manual में यह भी बताया गया है कि एक कागज को किस प्रकार प्रबन्धित किया जाये, साथ बांधा जाए तथा फाइल के अन्दर क्रिद अथवा कवर रखा जाये, पृष्ठों और पैराग्राफों पर नम्बर किस प्रकार डाला जाय तथा प्राथमिकता की पथों किस प्रकार लगाई जाय। फाइल रखने का तरीका इस प्रकार का होना चाहिए ताकि एक अधिकारी विभी फाइल को लगाकर तत्सम्बन्धी सभी बातों की जानकारी प्राप्त कर सके। जब निर्णय लेने में अन्य विभाग की राय जानना अपेक्षित होता है तो तत्सम्बन्धी फाइल उस विभाग को भेज दी जाती है। सभी अधिकारियों की टिप्पणियाँ तथा राय में मुक्त फाइल उच्च अधिकारियों तथा मंत्रियों को निर्णय लेने में सहायता देती है। पत्राचार का तरीका भी Secretariat Manual में वर्णित रहता है। उगमें स्पष्टतः बताया गया है कि सचिवालय के बाहर वाले व्यक्तियों एवं अधिकारियों को पत्र व्यवहार में किस प्रकार सम्बोधित किया जाय।

सचिवालय प्रक्रिया समिति के सुझाव (Suggestion of the Secretariat Procedure Committee)—

राजस्थान सरकार ने 15 जुलाई, 1971 को एक समिति नियुक्त की, जिसे यह कार्य सौंपा गया कि सरकारी कार्यों तथा सरकारी नियंत्रणों की कार्यान्वयन में होने वाली देर की समस्या का अध्ययन करे और कार्य प्रक्रिया को सरल बनाने के लक्ष्य के लिये प्रमुख देरी को दूर करे। समिति के सदस्य य थे—मुख्य सचिव, गृह, धान्य, विद्युत्, पशु, तथा विशेष सचिव (नियुक्ति) को प्रस्ताव बन्धीनर बताया गया। समिति को दस दिन में प्रतिवेदन प्रस्तुत करने को कहा गया। समिति के सुझाव अधोलिखित रहे—

(1) सामान्य स्थायी आदेश जो कार्य प्रक्रिया के नियमों में शामिल हैं, उनके विस्तृत मन्त्रों को स्थायी आदेश नहीं बनाने चाहिए।

(2) सचिवालय पुनर्गठन समिति द्वारा सुझाई गई कुछ व्यवस्था सभी विभागों में अपनायी जानी चाहिए। केवल कुछ ऐसे विभाग छोड़ दिए जाएँ जहाँ में व्यवस्था या वर्तमान रूप रचना सतोपजनक प्रतीत होती है।

(3) सचिवों द्वारा समय-समय पर विभागीय कार्यालयों का दौरा करके बकाया की स्थिति की देखरेख करनी चाहिए।

(4) किसी भी मामले के सम्बन्ध में आने वाली आपत्तियों से सम्बन्धित निर्देशों को थोड़े-थोड़े देरों की प्रतीक्षा एक साथ प्रसारित किया जाए।

(5) प्रत्येक विभाग को एक छोटा विभागीय पुस्तकालय स्थापित करना चाहिए जिसमें सम्बन्धित नियम, कार्य प्रक्रिया के निर्देश और आवश्यक व्यावसायिक साहित्य का संपूर्ण विषय जाय।

(6) सचिवालय के विभागों में हिन्दी अनुवाद भाषों की सम्पन्न करने के लिए विधि रचना मण्डल में चार घटकों में एक एक पृथक मंत्र रचना चाहिए।

(7) विभागों की प्रत्यन्त गुप्त फाइलों को रगने के लिए एक गुप्त अभिलेख बन्ध होना चाहिए।

(8) सचिवालय के अधिकारियों से दर्शकों के साक्षात्कार का समय 2.30 से 3.30 एक घण्टे का होना चाहिए। इस काल में अधिकारी उपलब्ध रहे और कोई अन्य काम हाथ में न ले।

(9) दसो प्रकर सभी प्रो दर्शकों से मिलने का समय दोपहर को रहे।

(10) महायुक्तों के पदों पर नियुक्तियों 50% प्रत्यक्ष भर्तों द्वारा और 50% पदोपस्थापित द्वारा की जानी चाहिए।

(11) सचिवालय और क्षेत्रीय कार्यालय के अधिकारियों में आपसी परिवर्तन होना चाहिए। आपत्तों मन्त्रों, विशेष सचिवों के पद का कार्यकाल 5 वर्ष से अधिक न हो और सचिवालय में निरन्तर पदावधि 7 वर्ष से ज्यादा न हो, सचिवालय के दो कार्यभारों के बीच क्षेत्रीय कार्यालयों में सेवा का समय कम से कम दो वर्ष होना चाहिए।

(12) बनिष्ठ लिपिकों को कम से कम 4 महीने का सेवाकालीन प्रशिक्षण दिया जाय। बनिष्ठ साधक कर्मचारियों के लिए रिफ्रेशर कोर्स रखे जायें। इस सम्बन्ध में सगठन एवं मविधि विभाग SIPA के साथ मिलकर एक कार्यक्रम तैयार करें।

(13) विभागीय मन्त्रियों को यह देयता चाहिए कि वित्त विभाग, विधि विभाग और नियुक्ति विभाग आदि को अनावश्यक सन्दर्भ नहीं भेजे जाए। वैधानिक मामलों के विभाग को मूल व्यवस्था के आधार पर पुनर्गठित किया जाए।

(14) सेवा नियमों की ध्याना सामान्यतः नियुक्ति विभाग के सचिव द्वारा की जाय और केवल जटिल मामलों ही नियुक्ति विभाग के विशेष सचिव की मम्मति और विशेष स्वीकृति के लिए भेजे जाएं।

(15) मदर्भ विभागों के सचिवों को यह ध्यान रखना चाहिए कि उनके विभाग में कोई मामला 15 दिन से अधिक नहीं रहे और ग्रैन्ट मामले 7 दिन से अधिक नहीं रहे।

(16) सरकार को एक पृथक समिति नियुक्त करनी चाहिए जो राजस्थान सेवा नियमों (RSR) सामान्य रितीय और लवा नियमों (G F and A R) तथा विभिन्न प्रक्रिया नियमों की पुनरीक्षा करे और वित्त विभाग से प्रासासनिक विभाग को वित्तीय मामलों में शक्ति हस्तांतरण की सम्भावनाओं का विवेचन करें।

राज्य सरकार ने अपने 20 जनवरी 1972 के आदेश के अनुसार समिति की कुछ सिफारिशों को स्वीकार कर लिया है और तदनुसार शून्य व्यवस्था को अपना लिया है तथा वैधानिक मामलों के विभाग की मूल व्यवस्था के आधार पर पुनर्गठित किया है।

मुख्य सचिव पद एवं कार्य

(The Chief Secretary Position & Roll)

राज्य सचिवालय के एक पद सोपान में शीर्ष पर मुख्य सचिव रहता है वह सचिवालय के उचित एवं कुशल कार्य संचालन के लिए उत्तरदायी है। इस पद के महत्वपूर्ण दायित्वों की देखते हुए यह अपेक्षा की जाती है, कि एक योग्य, अनुभवी, ईमानदार तथा निष्पक्ष व्यक्ति को इस पद पर नियुक्त किया जायगा ताकि वह सभी अधिकारियों का सम्मान तथा विश्वास प्राप्त कर सके। मुख्य सचिव मुख्यमंत्री का प्रमुख परामर्शदाता है। यह राज्य मन्त्रीमंडल के सचिव के रूप में भी कार्य करता है। मुख्यमंत्री के परामर्शदाता के रूप में वह मंत्रियों के प्रस्तावों के प्रासासनिक कार्यों के परिष्कारों का विस्तार से निवेदन करता है।

प्रसासनिक सुधार आयोग ने राज्य स्तर के प्रशासन पर अपनी रिपोर्ट में सुझाया है कि साधुनिक प्रशासन की चुनौतियों को देखते हुए मुख्य सचिव पद पर ऐसा व्यक्ति नियुक्त होना चाहिए जो अपने दीर्घकालीन अनुभव तथा व्यक्तिगत क्षमता

के आधार पर सभी का सम्मान प्राप्त कर सके। यह अपने दायित्वों का निर्वाह प्रभावशाली रूप में सभी कर सकेगा जब कि वह अदृष्टान्तम पदाधिकारी हो तथा उसकी नियुक्ति के समय योग्यता को उचित सम्मान दिया जाये। इनके विपरीत एक चिन्तनीय तथ्य यह है कि मुख्य सचिव की नियुक्ति में राजनीतिक प्रभाव उल्लेखनीय बन जाता है। लूट व्यवस्था (Spoil System) की भाँति राज्य का मुख्यमंत्री बदलने ही मुख्य सचिव का पद तलरे में पड़ जाता है। मुख्य सचिव मुख्यमंत्री का विश्वसनीय व्यक्ति होना चाहिए जिसे यह अपने उत्तरदायित्वों को पूरा कर सके। किन्तु यदि ऐसा होता है तो इसकी सशर्त बड़ी हानि यह होती है कि योग्यता की अवहेलना हो सकती है तथा मुख्य सचिव या तो बहुत लम्बे समय तक अपने पद पर बना रहेगा या अल्प समय में ही अपने पद पर से हट जाएगा। स्वल्प प्रशासन के लिए यह उत्तम नहीं है।

मुख्य सचिव का राज्य प्रशासन में मुख्य स्थान होता है। वह अनेक महत्वपूर्ण कार्य करता है। उसके कुछ मुख्य कार्य निम्न हैं—

- (1) वह सचिवालय में कार्य के समन्वय तथा अनुशासन की स्थापना करता है।
- (2) वह अन्य सचिवों के उपयुक्त कार्यों की व्यवस्था करता है।
- (3) वह सचिवों द्वारा दिये गए परामर्श के प्राशासनिक प्रभावों का अध्ययन करता है।
- (4) वह निर्धारित प्राशासनिक मापदण्डों एवं प्रक्रियाओं के प्रतिबन्धन या अनियमितताओं पर रोक लगाता है।
- (5) वह नागरिक सेवाओं के आचरण तथा ईमानदारी का उच्च स्तर निर्धारित करता है।
- (6) वह राज्य की नागरिक सेवाओं का अध्ययन होता है।

एक प्रकार मुख्य सचिव का पद राज्य के प्राशासनिक पदों में सबसे बड़ा और महत्वपूर्ण होता है। सचिवालय में प्रशासन के संचालन का उत्तरदायित्व इसी पर है।

परीक्षापयोगी प्रश्न

1. राजस्थान राज्य के सचिवालय के संरचना तथा कार्यों का वर्णन कीजिए।
Explain the Composition and Functions of the Rajasthan State Secretariat.
2. मुख्य सचिव का महत्व, कार्य तथा अधिकारों का वर्णन कीजिए।
Describe the importance, functions and powers of Chief Secretary.

राजस्थान में जिला प्रशासन (DISTRICT ADMINISTRATION IN RAJASTHAN)

प्रशासन की दृष्टि से जिस प्रकार भारतवर्ष को प्रान्तों में या राज्यों में विभाजित किया गया है, उसी प्रकार प्रान्तों को प्रशासन की दृष्टि से डिवीजनों (कमिश्नरी) में विभाजित किया गया था। राजस्थान भी पाँच डिवीजनों में बटा हुआ था। ये डिवीजन थे—जोधपुर, अजमेर, उदयपुर, कोटा तथा बीकानेर। डिवीजन का प्रधान अधिकारी आयुक्त (कमिश्नर) हुआ करता था। यह अधिकारी भारतीय प्रशासनिक सेवा का सदस्य होता था। यह अपने डिवीजन के जिलाधीशों के कार्यों की देखभाल करने का महत्त्वपूर्ण कार्य करता था। राज्य सरकार की आज्ञायें उसी के माध्यम से जिलाधीशों के पास भेजी जाती थीं। आयुक्त जिलाधीशों के राजस्व सम्बन्धी निर्णयों की अपीलें सुनता था और उनके निर्णयों की अपीलें राजस्व मण्डल में हुआ करती थी। प्रत्येक डिवीजन में आयुक्त की सहायताार्थ अतिरिक्त आयुक्त भी हुआ करते थे।

कुछ वर्षों पूर्व आयुक्त के पद की समाप्ति कर दी गई। इसका कारण प्रशासनिक व्यय में कमी करना था। इस पद के समाप्त हो जाने पर जिलाधीशों के सम्बन्ध सीधे राज्य सरकार के साथ स्थापित हो गये हैं। राजस्व सम्बन्धी अपीलें जो पहले आयुक्त के पास हुआ करती थी अब एक नये अधिकारी के पास होगी जिसे राजस्व अपीलीय अधिकारी कहने हैं। ये अधिकारी राजस्थान प्रशासनिक सेवा के सीनियर व्यक्ति होते हैं। राजस्थान में चार राजस्व अपीलीय अधिकारियों की नियुक्ति की गई है जिनके अधिकार क्षेत्र में निम्न जिले आते हैं।

- (1) राजस्व अपीलीय अधिकारी, जयपुर
अजमेर, प्रलवर, जयपुर, भुम्भनू, सीकर और टोक के जिले।
- (2) राजस्व अपीलीय अधिकारी, उदयपुर
बासवाडा, भोलवाडा, चित्तौडगढ, डूंगरपुर और उदयपुर के जिले।
- (3) राजस्व अपीलीय अधिकारी, कोटा
भरनपुर, बू दी, भानावाड, कोटा और सवाई माधोपुर के जिले।
- (4) राजस्व अपीलीय अधिकारी, बीकानेर

बाइनेर, बीकानेर, चूरू, गंगानगर, जैसलमेर, जालौर, जोधपुर, नागौर, पाप्पी घोर मिरोही के जिले।

राजस्थान प्रगोलीय अधिकाारियों के निर्णयों की प्रथम राजस्व मण्डल में होती है जिसके निर्णय अन्तिम होते हैं।

सन् 1965 के अन्त में जोधपुर तथा बीकानेर में पुनः प्रायुक्तों की नियुक्ति की गई है। इन्हे सीमावर्ती प्रायुक्त कहा जाता है। भारत-पाकिस्तान युद्ध (1965) के पश्चात् राजस्थान सरकार ने यह निर्णय लिया कि सीमा क्षेत्र की सुरक्षा तथा व्यवस्था हेतु सीमा प्रायुक्त नियुक्त किये जाय। इनका मुख्य कार्य नागरिक सुरक्षा, नागरिक रसद, यातायात तथा जन प्रदाय साधनों का विकास तथा सीमावर्ती गांवों की समस्याओं को मुक्तभाना है। इनका कार्यालय जयपुर तथा बीकानेर में है।

जिले की प्रशासनिक इकाइयाँ (Administrative Units in the District)—

प्रत्येक जिला प्रशासनिक एव राजस्व की दृष्टि में तीन स्तरों में विभाजित होता है। तीनों स्तरों पर राजस्व एवं विकास कार्यों के लिए अलग-अलग अधिकारियों की व्यवस्था की गई है। ये स्तर हैं—(1) जिला स्तर—इसका मुख्यालय जिले के किसी मुख्य स्थान (नगर) में होता है। (2) उप-मण्डल स्तर—इसमें 2 से 4 तहसीलों रहती हैं। (3) तहसील—यह जिला प्रशासन का सबसे छोटा स्तर है। विकास की दृष्टि से भी जिले को तीन स्तरों में विभाजित किया जा सकता है—जिला स्तर, मण्डल स्तर तथा ग्राम स्तर।

जिला प्रशासन के तीनों स्तरों पर अनेक महत्वपूर्ण अधिकारी कार्य करते हैं। प्रथम स्तर का क्षेत्राधिकार सम्पूर्ण जिला है तथा इसके मुख्य अधिकारी हैं—जिलाधीन, पुलिस अधीक्षक, जिला कृषि अधिकारी, जिला परिषद् का अध्यक्ष, जिला स्वास्थ्य अधिकारी, जिला शिक्षा अधिकारी आदि। मध्यवर्ती स्तर बड़े जिले में दो घोर छोटे जिले में एक ही रहता है। इस स्तर में तहसील उप-मण्डल, पंचायत समिति आदि होते हैं। इनके मुख्य अधिकारी हैं—उप-प्रायुक्त, गवर्नर टिक्जलम आफिसर, तहसीलदार, विकास अधिकारी प्रधान, आदि। तृतीय स्तर पर गाँव है। इस स्तर पर ग्राम पंचायत, ग्वाय, मन्नायत, पटवारी, ग्राम सेवक आदि होते हैं। इन सभी का जिला प्रशासन में महत्वपूर्ण योगदान होता है।

जिलों की शासन व्यवस्था (District Administration)

जिले का सबसे प्रमुख अधिकारी जिलाधीन कहलाता है। जिलाधीन को बड़े महत्वपूर्ण तथा व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। वह जिलाधीन के रूप में जिले की

मालगुजारी की वसूली करता है एव रजिस्ट्रार के रूप में शांति तथा व्यवस्था बनाये रखने के लिए उत्तरदायी होता है। जिले में हुए झगडों का निर्णय करना भी उसी के अधिकार क्षेत्र में आता है। सम्पूर्ण जिले की पुलिस भी उसी के निरीक्षण में रहती है। वह भारतीय प्राशासनिक सेवा का वरिष्ठ सदस्य होता है। राजस्थान में आयुक्तों का पद समाप्त होने के पश्चान् जिलाधीश ही अपने जिले में सरकार का प्रतिनिधि होता है। वह सरकार को अपने जिले सम्बन्धी आवश्यक सूचना प्रस्तुत करता है और सरकार उन्हीं सूचनाओं के आधार पर कार्य करती है।

जिलाधीश के कार्य (Functions of the Collector)

जिलाधीश के निम्न कार्य हैं —

1. मालगुजारी सम्बन्धी कार्य
2. शासन सम्बन्धी कार्य
3. न्याय सम्बन्धी कार्य
4. निरीक्षण सम्बन्धी कार्य
5. निर्वाचनों का संचालन
6. प्रोटोकॉल कार्य
7. सफटों का निवारण
8. विकास सम्बन्धी कार्य
9. जन कल्याण के कार्य
10. अन्य कार्य

1. मालगुजारी सम्बन्धी कार्य — जिलाधीश को ग्रामों में कलेक्टर कहते हैं, जिसका शाब्दिक अर्थ होता है वसूल करने वाला। अतः जिले में मालगुजारी वसूल करने का उत्तरदायित्व उसी पर होता है। भूमि व्यवस्था तथा मालगुजारी वसूल करने में उसकी सहायता हेतु कई अधिकारी हैं—जैसे उप-जिलाधीश, तहसीलदार, नायब-तहसीलदार, कानूनगा तथा पटवारी आदि। ये सभी अधिकारी जिलाधीश के अधीन कार्य करते हैं तथा वह इनके कार्यों का निरीक्षण समय-समय पर करता रहता है। वही भूमि के रजिस्ट्रेशन, परिवर्तन तथा बटवारे का प्रबन्ध करता है और उससे सम्बन्ध रखने वाले विवादों का निर्णय करता है। जिले का प्राबकारी विभाग भी उसी के मातहत कार्य करता है तथा मादक वस्तुएँ जैसे भाँग, गाजा, चराब, अफीम आदि का लाइसेंस भी वही देता है। यहाँ यह बताना आवश्यक है कि जिलाधीश को मालगुजारी को घटाने बढ़ाने का अधिकार नहीं है परन्तु प्रकाल, बाढ़ तथा प्रतिवृष्टि इत्यादि के सकटकाल में वह राज्य सरकार को जिले में राहत की सिफारिश कर सकता है और सरकार उस पर आवश्यक रूप

से ध्यान देती है। इसके प्रतिरिक्त जिले का सजाना भी उगी के अधीन कार्य करता है।

2. शासन सम्बन्धी कार्य :—जैसा कि पहले बताया जा चुका है कि जिलाधीन पर जिले में शान्ति और व्यवस्था बनाये रखने का उत्तरदायित्व है। इस उत्तरदायित्व को पूरा करने में उगरी सहायता के लिए कई मजिस्ट्रेट नियत रहने हैं। वह सम्पूर्ण जिले का दौरा करता रहता है जिससे कि अधीनस्थ कर्मचारी सजगता पूर्वक कार्य करते रहे। जिले की व्यवस्था की मूचना वह राज्य सरकार को समय-समय पर देता है, उसकी सरकार उसी की मूचना को प्राथमिक मातली है। शान्ति भंग होने की आशय में वह किसी सभा या जुलूम पर रोक लगा सकता है तथा धारा 144 भी लागू कर सकता है।

जिलाधीन को प्रथम श्रेणी मजिस्ट्रेट (I Class Magistrate) के अधिकार भी प्राप्त होते हैं। वह पुलिस द्वारा अपराधियों को पकड़वाता है तथा दण्ड की व्यवस्था करता है। वह अपने अधीन मजिस्ट्रेटों के कार्यों की जांच करता है तथा कुछ विवादों की अपीलें भी सुनता है। इन अधिकारों के प्रतिरिक्त वह अपने जिले में दौरा करता है, जनता से सम्पर्क स्थापित तथा जिले की वास्तविक स्थिति का ज्ञान प्राप्त करता है। अपने दौरे में वह पुलिस थेल, म्युनिसिपैलिटी आदि स्वानों का निरीक्षण करता है। जिलाधीन को कुछ नियुक्तियाँ करने का अधिकार भी प्राप्त होता है जिनमें मुख्यः लेखक, पत्रुधं श्रेणी कर्मचारी आते हैं।

3. न्याय सम्बन्धी कार्य :—फौजदारी तथा मामलुजारी सम्बन्धी मुद्दों में जिलाधीन की अदालत में आते हैं। जैसा कि पिछले पृष्ठों में बताया गया है कि जिलाधीन के पास प्रथम श्रेणी के मजिस्ट्रेट के न्यायिक अधिकार प्राप्त हैं। वह किसी अपराधी की दो वर्ष तक की सजा और 1,000) रुपया तक जुर्माना कर सकता है। उसके पास द्वितीय तथा तृतीय श्रेणी के मजिस्ट्रेटों के निर्णयों के विरुद्ध अपीलें आती हैं। फौजदारी के मुद्दों में वह निर्णय करता है और इस सम्बन्ध की छोटी प्रदाततों का निरीक्षण भी करता है। उनके द्वारा फौजदारी मामलों में दिये गये निर्णयों की अपील तत्र न्यायाधीन की अदालत में होती है। मामलुजारी सम्बन्धी मामलों में उसके द्वारा दिये गए निर्णयों की अपील राजस्व अपील अधिकारी के न्यायालय में की जाती है।

4. निरीक्षण सम्बन्धी कार्य :—सम्पूर्ण जिले की शासन व्यवस्था का दायित्व जिलाधीन पर है। इसलिए जिले के प्रायः सभी विभाग उसकी कार्य सीमा में आ जाते हैं। वह जिले में स्थित किसी भी विभाग का साधारण निरीक्षण कर सकता है। जिला स्तर कार्यालय के अधिकारी जैसे तो अपने सम्बन्धित विभाग के विभागाध्यक्ष के अन्तर्गत होते हैं, परन्तु वे परोक्ष रूप में जिलाधीन के अन्तर्गत भी होते हैं। प्रत्येक जिला अधिकारी जिलाधीन को अपने विभाग की वार्षिक मूचना प्रस्तुत करने है।

इसके अतिरिक्त किसी अन्य प्रकार की सूचना यदि जिनाधीन किसी विभाग से चाहता है तो सम्बन्धित विभाग द्वारा वाञ्छित सूचना सीधे ही प्रस्तुत की जाती है। वह जिले में सरकार का प्रतिनिधि होता है और इसके नाते वह सरकार को जिले के सम्बन्ध की सूचना प्रस्तुत करता है।

5 निर्वाचनों का संचालन :—जिले में होने वाले समस्त चुनावों (मसद्, विधान सभा तथा स्थानीय निकायों) का संचालन करने का दायित्व जिनाधीन का ही है। इस कार्य में जिलाधीन की सहायता जिला चुनाव अधिकारी द्वारा की जाती है। इसके अतिरिक्त जिले के विभिन्न अधिकारी तथा कर्मचारी जिनाधीन को उसके कार्यों को सम्पन्न करने में सहायता करते हैं।

6. प्रोटोकॉल सम्बन्धी कार्य :—जिलाधीन जिले का प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी होने के नाते उसे V I P's के आगमन पर उनका स्वागत व रहने आदि की व्यवस्था करने का कर्तव्य उसी का है। जब मन्त्री व अन्य राजनीतिक नेता किसी भी जिले में आता है तो जिलाधीन का कर्तव्य है कि वह उनके साथ रहे तथा उनके रहने व स्वागत की व्यवस्था करे। इस कार्य में जिलाधीन के कार्यों में बड़ी बाधा उपस्थित होती है। प्रशासनिक सुधार आयोग ने जिला प्रशासन पर अपनी रिपोर्ट में कहा कि "किसी बड़े आदमी के आगमन पर तथा उसके रहने आदि का प्रबन्ध करने में जिलाधीन का समय खराब नहीं होना चाहिये और न ही उसकी उपस्थिति अनिवाय्य होनी चाहिये। राज्य सरकारों को इस सम्बन्ध में कड़े निर्देश भेजने चाहिये कि इन अनावश्यक कार्यों में कलेक्टर अपना समय बरबाद न करें।

7. संकटों का निवारण :—जिलाधीन तथा कलेक्टर का एक महत्वपूर्ण कार्य यह है कि जब जिले में या जिले के किसी भाग में संकट उत्पन्न हो जाय तो जिला अधिकारियों व अधिकरण उसके निवारण में लग जाते हैं। परन्तु इसका सम्पूर्ण उत्तरदायित्व जिलाधीन पर ही आता है। यह संकट, सूखा, बाढ़, अग्नि बाण्ड, भूकम्प, महामारी आदि के रूप में हो सकता है। प्रत्येक स्थिति में सम्पूर्ण जिला प्रशासन द्वारा उसका मुकाबला किया जाता है। जिलाधीन यदि उचित समझे तो जिले के किसी भी अधिकारी, बार्नालय, माधन एव सेवा को इस कार्य में मदद करने में आमंत्रित कर सकता है।

२

8 विकास सम्बन्धी कार्य :—हाल ही में जिनाधीन के कार्य जिला विकास अधिकारी (District Development officer) के रूप में महत्वपूर्ण हो गये हैं। सामुदायिक विकास योजना एव कार्यक्रमों के फलस्वरूप जिलाधीन को जिले के विकास कार्यों के सम्पादन के लिए उत्तरदायी बनाया गया है। जिनाधीन राज्य सरकार को जिला के विकास के सम्बन्ध के प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है। वह जिले के

वित्तन कार्यों में सम्मिलित करता है तथा उनके मार्ग में घाने वाली बाधाओं को दूर करता है।

जिनाधीन को जिले के विधान अधिकारी के जाने कुछ प्राणात्मिक एवं निष्पक्षता की गतिधियाँ प्रदान की गई हैं। वह जिला विकास से जुड़े हुए अधिकारियों एवं कर्मचारियों के कार्यों की निगरानी रखता है। उनके दौरे (Tours), सार्वजनिक प्रवचन तथा मासिक प्रगति प्रतिवेदन (Monthly Progress Report) के सम्बन्ध में भी अनेक शक्तियाँ रखता है। यदि कोई विभागान्तर जिनाधीन की राय में महत्त्व नहीं होता है, जिनाधीन अपने प्रभाव प्रदत्त मुन्नाव की सरकार के सम्मुख प्रस्तुत कर सकता है।

पचायती राज सन्धारों में जिनाधीन का महत्त्वपूर्ण योगदान होता है। वह उनकी बैठकों में उपस्थित रहता है, वहाँ में भाग लेता है, अपने मुन्नाव देता है पर सतधान नहीं कर सकता। वह पचायत तथा पचायत समितियों पर बाहर से नियन्त्रण रखता है और यह देखता है कि वे सन्धारों अपने निर्धारित कार्यों के सम्पादन में अटक न जायें। वह पचायत समिति के कार्यों तथा प्रगति का मूल्यांकन करने के लिए प्रतिवर्ष व्यापक निरीक्षण करता है। राजस्थान में पचायत समिति तथा जिला परिषद् अधिनियम, 1959 के भाग 59 तथा 69 में जिना विकास अधिकारी की शक्तियाँ व कार्यों का उल्लेख किया गया है।

9. कल्याणकारी कार्य :—भारत में लोक कल्याणकारी राज्य की धारणा को स्वीकार किया है। जिना स्तर पर लोक कल्याण के कार्यों को जिनाधीन द्वारा सम्पादन किया जाता है। यह सामुदायिक विकास, महाशक्ति, जन-स्वास्थ्य, शिक्षा तथा अन्य कल्याणकारी क्रियाओं में सम्मिलित रहता है तथा सक्रिय रूप से इनमें भाग लेता है।

10. ग्राम कार्य :—जिनाधीन के द्वारा उपयुक्त कार्यों के अतिरिक्त अन्य कई छोटे-मोटे कार्य सम्पन्न किये जाते हैं। वह जिले में ग्राम वचन कार्यक्रम को प्रोत्साहन देता है, प्रचार एवं जन सम्पर्क कार्यक्रमों को संचालित करता है, जिले के प्रमुख लोगों में सम्पर्क करता है, जिले की सम्स्याओं पर जनता का ध्यान आकर्षित करता है। वह जनता के समारोह में भाग लेता है।

जिनाधीन के कार्यों एवं अधिकारों की व्याख्या करने में यह स्पष्ट हो जाता है कि वह जिले का सर्वोच्च होता है तथा उसके पास में कई प्रकार के अधिकार होते हैं। ब्रिटिश शासनकाल में जिनाधीन को 'मै-बाय' माना जाता था क्योंकि जिले में वह सरकार का प्रतिनिधि होता था और शान्ति तथा मुख्यतया बनाये रखने का काम उत्तरदायित्व होता था। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद जिनाधीन का यह पहले जैसा योगदान नहीं रहा है। कारण यह है कि यहाँ पर जनता की सरकार की स्थापना

की गई है और जनता द्वारा चुने गये व्यक्ति सरकार का निर्माण करते हैं। जिला-धीरा इस प्रकार चुने गये व्यक्ति (मन्त्री) के अधीन होता है। अतः उमें जनता का सेवक होकर ही कार्य करना पड़ता है।

बड़े लोग जिलाधीरा के न्याय सम्बन्धी अधिकारों को लेकर उसकी भालोचना करते हैं। उनका यह तर्क है कि जिलाधीरा के पास शासन तथा न्याय सम्बन्धी दोनों ही प्रकार के अधिकार होने से उसके तानाशाह बनने की घासका रहती है। वास्तव में एक ही व्यक्ति के हाथों में जब न्याय तथा प्रशासन की शक्तियाँ आ जाती हैं तो नागरिकों के अधिकारों की उचित रक्षा नहीं हो सकती। राज्य के नीति निर्देशक तत्व में इस बात पर बल दिया गया है कि न्याय तथा प्रशासन को राज्य में अलग अलग व्यक्तियों को दिया जाय। राजस्थान में इस प्रकार की व्यवस्था को मूर्त रूप देने के लिए बन्द उठाया है।

राजस्थान में 2 अक्टूबर, 1959 से लोकतान्त्रिक विधेन्द्रीकरण की योजना लागू होने पर भी जिलाधीरा का पद वँता ही महत्त्वपूर्ण बना हुआ है। अन्य कार्यों के अतिरिक्त अब उसके पास विकास का कार्य भी आ गया है। इस योजना के लागू होने से जिलाधीरा को जिला विकास अधिकारी बनाया गया है। इसके नाते वह जिला परिषद् का पदेन सदस्य होगा। वह जिला परिषद् की बैठकों में अपने सुझाव रख सकता है, किसी प्रश्न पर विवाद कर सकता है परन्तु मत देने का अधिकार उसे नहीं दिया गया है। वह जिला विकास अधिकारी होने के नाते जिला के विकास कार्यों की देख-रेख करता है, तथा उनके सुधार हेतु सुझाव देता है। वह जिले की पंचायत समितियों को विकास कार्यों के लिए दी गई धन-राशि का निरीक्षण कर सकता है। इस प्रकार पंचायत राज या प्रजातान्त्रिक विधेन्द्रीकरण के लागू होने पर भी जिलाधीरा जिले का महत्त्वपूर्ण अधिकारी है।

जिले की आन्तरिक व्यवस्था

सब-डिवीजन (Sub Division) :— प्रशासन की सुविधा के लिए जिले को सब डिवीजनो में विभक्त कर दिया जाता है। प्रत्येक सब डिविजन का एक अधिकारी होता है जिसे सब-डिविजनल अधिकारी कहते हैं। यह पद राजस्थान प्रशासकीय सेवा के सदस्यों को दिया जाता है। इस पदाधिकारी के अधिकार अपने क्षेत्र में लगभग वही होते हैं जो जिले में जिलाधीरा के। इस अधिकारी को सब डिविजनल मजिस्ट्रेट भी कहा जाता है क्योंकि उसे प्रथम थोड़ी के मजिस्ट्रेट के अधिकार प्राप्त होते हैं। जिलाधीरा की भाँति इसे भी न्याय तथा मातगुजारी सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं। परन्तु राजस्थान में न्यायपालिका के कार्यपालिका से पृथक् होने के परिणामस्वरूप इस अधिकारी के न्याय सम्बन्धी अधिकारों में कमी कर दी गई है। राजस्थान में 82 सब डिविजनो में बँटा हुआ है।

तहसील (Tehsil) :— प्रत्येक सब-डिविजन में कुछ तहसीलें होती हैं, जिनका मुख्य अधिकारी तहसीलदार होता है। उसकी सहायता के लिए नायब-

तहसीलदार, कानूनगो तथा अन्य कर्मचारी होते हैं। तहसील के मगान तथा भूमि सम्बन्धी सब अधिकार उसमें निहित होते हैं। वाम-गचायकों को देण-रेण करना भी उसी का कार्य है। उसको द्वितीय श्रेणी के मजिस्ट्रेट के अधिकार प्राप्त होते हैं। उनके द्वारा दिये गये निर्णयों को अपील जिल्हाधीन के पास भी जाती है।

ग्राम (Village):—प्रत्येक तहसील में कुछ गाँव होते हैं। गाँवों के कर्मचारी प्रायः गिरदावर, पटवारी, चौधरी तथा चौकीदार होते हैं। वास्तव में पटवारी के पास में भूमि सम्बन्धी व्योरा होता है जिसके आधार पर मानगुजारी बसूत होती है। चौधरी मगान बगुन करके खजाने में भेजता है तथा चौकीदार गाँव की घाबस्पष्ट सूचना निकटवर्ती थाने में देता है। इन सभी कर्मचारियों के कार्यों का निरीक्षण तहसीलदार तथा नायब-तहसीलदार करते हैं।

जिला स्तर पर अन्य विभाग (Various Departments on District Level)

प्रत्येक जिले में कई प्रकार के विभाग कार्य करते हैं। ये विभाग अपने विभागाध्यक्ष की देख-रेख में कार्य करते हैं। नीचे हम कुछ महत्त्वपूर्ण जिला स्तर विभागों का वर्णन कर रहे हैं। —

न्याय विभाग :—प्रत्येक राज्य में एक उच्च न्यायालय की स्थापना की गई है। राजस्थान में यह न्यायालय जोधपुर में स्थित है। उच्च न्यायालय के अधीनस्थ प्रत्येक जिले में न्यायालय होते हैं। जिले में एक जिला घोर मन्त्र न्यायाधीन होता है। वह दीवानी तथा फौजदारी मुकदमों का निर्णय करता है। यदि जिला न्यायाधीन मन्त्र न्यायाधीन से विभ्र हो तो पहला दीवानी तथा दूसरा फौजदारी मुकदमों को सुनवाई करता है। मन्त्र न्यायाधीन को प्राण-दण्ड को छोड़ मय प्रकार का दण्ड देने का अधिकार है। वह अपीलस्थ मजिस्ट्रेटों के निर्णयों की अपीलें भी सुनता है और निर्णय देता है। जिला व मन्त्र न्यायाधीन के अन्तर्गत जिले के सिद्ध-सिद्ध भागों में मजिस्ट्रेट, मुंसिफ तथा अन्य न्यायाधीन भी होते हैं।

पुलिस विभाग :—समन तथा सैन के लिए पुलिस व्यवस्था सर्वप्रथम प्रावश्यक है। हंगारे देश में जनता पुलिस विभाग के कर्मचारियों को बहुत प्रादर से नहीं देखती किन्तु उन देशों में जहाँ शिशा प्रगति कर है, पुलिस विभाग का बरकी प्रादर है। पुलिस विभाग को जन मापारण का महयोग होना चाहिये सभी यह अपने लक्ष्य को प्राप्त कर सकता है। पुलिस अधिकारियों को जनता में भय नहीं पैदा करना चाहिये अपितु प्रेम से जनता का महयोग प्राप्त करना चाहिये।

जिले में पुलिस विभाग का प्रधान पुलिस सुपरिन्टेन्डेन्ट होता है। वह भारतीय पुलिस सेवा का सदस्य होता है। उसकी सहायता के लिए प्रावस्थानानुसार टिप्पटी पुलिस सुपरिन्टेन्डेन्ट रखे जाते हैं। पुलिस सुपरिन्टेन्डेन्ट जिले भर की पुलिस का प्रधान होता है, और जिले की पुलिस उसकी आज्ञा को मानती है, किन्तु शान्ति

स्थापना तथा सुरक्षा के लिए पुलिस सुपरिन्टेन्डेन्ट को भी जिलाधीन की आज्ञा का पालन करना होता है। जिले के भागों में पुलिस निरीक्षक तथा उप-भागों में जिन्हे थाने कहते हैं थानेदार (सहायक निरीक्षक) होते हैं। थानेदारों के अधीन कुछ गाँवों की अन्तरिक सुरक्षा का उत्तरदायित्व होता है। वे पुलिस के सिपाहियों की सहायता से अपने अधीन क्षेत्र की सुरक्षा की व्यवस्था करते हैं। इनको गाँवों की सब मूचनाएँ वहाँ का चौकीदार देता है। पुलिस की आज्ञानुसार यह लोग रात को रखवाली करते हैं।

ठीक इसी प्रकार पुलिस का खुफिया विभाग होता है जो गुप्त रूप में चोरी-डकैती तथा अन्य अराजकताकारी घडयन्त्रों का पता लगाता है। खुफिया पुलिस का एक विभाग केन्द्रीय सरकार के पास भी रहता है, जिससे सरकार को अखिल भारतीय शान्ति और सुरक्षा बनाये रखने में, अपराधियों को पकड़ने में बहुत सहायता मिलती है।

जेल विभाग — प्रत्येक जिले में दण्ड पाये हुए अपराधियों को रखने के लिए जिला जेल होती है। जेलों का सबसे बड़ा अधिकारी जेलो का महा निरीक्षक होता है, उमने अधीन जेल सुपरिन्टेन्डेन्ट होते हैं जो डिवीजन स्थित जेल की व्यवस्था करते हैं। जिला जेल का प्रबन्ध जेलर के अधीन होता है और उसकी सहायता के लिए कुछ सिपाही होते हैं। जिला जेल में कैदियों के खान-पान, स्वास्थ्य, कार्य आदि सब प्रबन्ध जेलर के हाथ में होता है।

स्वास्थ्य विभाग — राजस्थान में स्वास्थ्य विभाग को दो भागों में बाँटा जा सकता है—(1) चिकित्सा तथा (2) स्वास्थ्य। हमारे राज्य में ये दोनों विभाग एक व्यक्ति के अधीन रखे गए हैं जो सचालक चिकित्सा तथा स्वास्थ्य विभाग कहलाता है। प्रत्येक डिवीजन में महायक सचालक का पद रखा गया है। प्रत्येक जिले में जिला चिकित्सा एवं स्वास्थ्य अधिकारी होता है। यह विभाग चिकित्सालयों तथा स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यों का प्रशासन करता है। इस अधिकारी के कार्यों में सहायता करने के लिए मेनेटरी इन्स्पेक्टरों की भी नियुक्ति की जाती है।

राजस्थान सरकार ने आयुर्वेदिक चिकित्सा प्रणाली को भी अपनाया है। आयुर्वेदिक चिकित्सा सम्बन्धी शिक्षा की समस्याएँ एक प्रिन्सीपल के अधीन रखी गई हैं और औषधालय तथा रसायन शालाएँ एक सचालक के अधीन रखी गई हैं। जिला क्षेत्र पर निरीक्षक होता है जो अपने क्षेत्र में औषधालयों को दवाइयाँ आदि भिजवाने की व्यवस्था करता है। वैद्यों के वेतन, भत्ते आदि इसी कार्यालय से उठाये जाने हैं।

शिक्षा विभाग — जिलास्तरीय विभागों में शिक्षा विभाग एक महत्त्वपूर्ण विभाग है। शिक्षा विभाग का जिला अधिकारी निरीक्षक होता है, जिसे प्राजकल जिला शिक्षा अधिकारी भी कहा जाता है जो उप सचालक, शिक्षा विभाग के अन्तर्गत कार्य करता है। इसके अधीन जिले की समस्त मैगिस्ट्री तथा हायर मेकेण्ट्री

स्मूच होते हैं। निरीक्षक को उसके कार्यों में सहायता के लिए उप-निरीक्षक तथा सब-उप-निरीक्षक होते हैं। ये अधिकारी जयधः मिडिय तथा प्राथमिक स्मूचों की देखभाल करते हैं। इन अधिकारियों का मुख्य कार्य शिक्षा की सुविधा को बढ़ाना है।

सहकारी विभाग :—जिला स्तर पर सहकारी विभाग का अधिकारी सहायक रजिस्ट्रार होता है। यह अधिकारी अपने क्षेत्र में सहकारी सान्दोसन को जनप्रिय बनाने का कार्य करता है। इसके अधीन कई गृहकारी निरीक्षक कार्य करते हैं। सहकारी निरीक्षक दो प्रकार के होते हैं—प्रथम निरीक्षक (एग्यूकेटिव) तथा द्वितीय निरीक्षक (प्रोडिट)। इनकी सहायता हेतु सहायक निरीक्षक होते हैं। यह विभाग गाँवों में बहुत लोकप्रिय हो गया है फिर भी सहकारी सान्दोसन को जारी रखने की आवश्यकता है।

कृषि विभाग :—प्रत्येक जिले में एक कृषि विभाग होता है जिसका अध्यक्ष जिला कृषि अधिकारी कहलाता है। इसका मुख्य कार्य अपने क्षेत्र में कृषि को उत्पत्ति करना है। वह जिले में स्थापित सरकारी खेतों की देखभाल रखता है। कृषि पर अनुसंधान करवाता है। बीज की व्यवस्था करता है। धान के भण्डार की व्यवस्था करता है तथा धान को सूँहो आदि जालवरों में बचाने के लिए व्यवस्था करता है। वह अपने क्षेत्र में नितों के प्राधुनिक तरीकों का प्रचार करता है। इसके प्रतिरिक्त ग्रन्धी खाद का वितरण भी इसी के द्वारा किया जाता है।

जन निर्माण विभाग :—जिले स्तर पर एक जन निर्माण विभाग भी होता है। साधारणतया इसका अधिकारी अधिशासी अभियन्ता होता है। इसका मुख्य कार्य सरकारी भवनों, सड़कों आदि का निर्माण करना तथा उनको ठीक बनाये रखना है। इन अधिकारियों की सहायता के लिए सहायक अभियन्ता, प्रोक्टरोंपर तथा ड्राफ्ट्समैन आदि होते हैं।

वन विभाग :—मानव जीवन में वन का बहुत महत्वपूर्ण स्थान है। इसी महत्त्वता को ध्यान में रखते हुए प्रत्येक जिले में एक वन विभाग घोषा गया है। इसके अधिकारी को जिला वन अधिकारी कहते हैं। इन अधिकारियों का मुख्य कार्य वन की रक्षा करना है। इसके प्रतिरिक्त वन में होने वाली आवश्यक वस्तुओं की सुरक्षा प्रदान करना है। पेड़, पौधे आदि लगाने का कार्य भी इसी अधिकारी का है।

उपर्युक्त विभागों के प्रतिरिक्त और भी कुछ विभाग जिले में होते हैं—जैसे जन सम्पर्क कार्यालय, कर तथा आवकारी आदि।

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. जिले की प्रातरिक व्यवस्था का वर्णन कीजिए।

Explain the internal composition of a District.

- 2 “जिला प्रशासन सरकार का एक आवश्यक अंग है।” भारत में जिले का प्रशासन किस प्रकार से होता है। व्याख्या कीजिये।

“The District Administration constitutes an essential part of the Government.” Show how the administration of a District in India is carried on

3. जिले में जिलाधीश के महत्व और कार्यों का वर्णन कीजिए।
Discuss the importance of the Collector and explain his functions
4. जिले में जिलाधीश के कार्यों और महत्व की व्याख्या कीजिए। अन्य जिला अधिकारियों के साथ उसके क्या सम्बन्ध होते हैं ?
Examine positions and powers of the Collector in a District. Study his relations with other principal officers of the District
-

राजस्थान और स्थानीय स्वशासन

(LOCAL GOVERNMENT IN RAJASTHAN)

"हम प्रजातन्त्रात्मक सरकार का पूरा काम नहीं उठा सकते जब तक कि हम यह बात मान कर नहीं चलें कि मध्यमों समस्याएँ केन्द्रीय समस्याएँ नहीं हैं और ऐसी समस्याएँ जो केन्द्रीय नहीं हैं, उनका हल उन स्थान पर और उन लोगों द्वारा होना आवश्यक है जिनके द्वारा वे अधिक अनुभव की जाती हैं।"

(एच० डे० साल्की)

स्थानीय संस्थाओं का महत्त्व तथा आवश्यकता (Need and Importance of Local Institutions)

डी० टॉरविच का कथन है कि—“स्थानीय समस्याओं में स्वतन्त्र राष्ट्रों की शक्ति द्विती नहीं है। एक राष्ट्र में ही स्वतन्त्र सरकार की प्रणाली की स्थापना करके, परन्तु स्थानीय समस्याओं के बिना हमें स्वतन्त्रता की भावना प्राप्त नहीं हो सकती।” अब यह कहा जाता है कि किसी भी प्रजातन्त्र को जब तक सामूहिक प्रजातन्त्र नहीं कहा जा सकता जब तक कि उसके स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था न हो। स्थानीय स्वशासन संस्थाएँ वे प्रविष्टाएँ मूल हैं जिनमें बिना देश के भावी प्रजातन्त्र के वर्णधार प्रविष्टाएँ प्राप्त करने हैं। ये स्थानीय संस्थाएँ अपने क्षेत्र के लोगों को सबसे प्रजातन्त्र का प्रविष्टा ही नहीं देती, अपितु वे कुछ ऐसे कार्य भी करती हैं जो कि समाज के अस्तित्व के लिए आवश्यक होते हैं। स्थानीय स्वशासन अपने कार्य स्वयं करने का अवसर देकर स्थानीय जनता में सामान्य सम्बन्धी लोगों की प्रविष्टि तथा उत्साहात्मिक की भावना जागृत करता है। उनमें लोगों को एक दूसरे का विद्वान और पारस्परिक सेवा की भावना से सेवा करने तथा, दत्त प्रकार, अपने मूल अवकाश जिनके अपने अपने व्यक्तिगत हितों की योग्य मानने की शिक्षा मिलती है। इससे राजनीतियों और जनसेवकों की शिक्षा प्राप्त करने का अवसर मिलता है। स्थानीय संस्थाएँ अधिक लोगों को सामान्य तथा में परिचित करती हैं। अन्तर्-बद्ध सेवा प्रारम्भ में स्थानीय संस्थाओं के द्वारा सामान्य संचालन की प्राथमिक शिक्षा प्राप्त करने हैं। ये संस्थाएँ नागरिकों को गुणित बनाकर और उनमें प्रविष्टिकारी तथा कर्तव्यों की भावना जागृत करने प्रजातन्त्र की सफलता में सहायता पहुँचाती हैं।

भारत में स्थानीय स्वशासन का इतिहास (History of Local Self-Government in India)

भारत में स्थानीय स्वशासन संस्थाओं का अस्तित्व अति प्राचीन काल में रहा है। इसका उल्लेख रामायण, जातक कथाओं तथा अन्य प्राचीन ग्रन्थों में मिलता है। कौटिल्य ने अपने प्रसिद्ध ग्रन्थ 'अर्थशास्त्र' में चन्द्रगुप्त मौर्य के शासन काल के नागरिक (Municipal) शासन का वर्णन किया है। प्राचीन काल में भारतीय ग्रामों को स्वशासन का पूर्ण अधिकार प्राप्त था। उनका शासन पंचायतों के हाथ में रहता था, जिन्हें शासन तथा न्याय के व्यापक, यद्यपि अतिरिक्त अधिकार प्राप्त थे। ये पंचायतें ग्रामों की सफाई, स्थानीय सड़कों और नहरों की व्यवस्था और मन्दिरों आदि धार्मिक स्थानों के प्रबंध के लिए उत्तरदायी होती थीं। जब सचको तथा तालाबों की मरम्मत आवश्यक होती थी, तब ग्राम पंचायतें अपने गाँवों की सभी गाड़ियों, बैलों और जन शक्ति का उपयोग कर सकती थीं। ये न्यायालयों का कार्य भी करती थीं। उन्हें दीवानों तथा फौजदारी विवादों को सुनने का अधिकार होता था। ये पंचायतें प्रजातन्त्रात्मक होती थीं और गाँवों की समस्याओं को समझकर इसका चुनाव करती थीं।

प्राचीन भारत के नगरों में भी स्थानीय स्वशासन का प्रचार था। चन्द्रगुप्त मौर्य के दरबार में रहे हुए यूनानी राजदूत मेगस्थनीज के लघु से प्रतीत होता है कि मौर्य राजधानी पाटलिपुत्र में एक जन-निर्वाचित म्युनिसिपल कमेटी थी। यह छ पृथक समितियों द्वारा नगर का प्रबंध करती थी। प्रत्येक समिति का कार्य पृथक था। इन प्रादेशिक नगरपालिकाओं और ग्राम पंचायतों के अतिरिक्त भारत में जातीय पंचायतें भी थीं। इन संस्थाओं के सदस्य विभिन्न जातियों के लोग होते थे। ये सहकारी संस्थाओं का कार्य करती थीं। ये अपने सदस्यों के सामाजिक तथा आर्थिक हितों का साधन करती थीं। जातीय पंचायतें अब भी प्रचलित हैं। चमार, धोबी, भगी आदि जातियों में उभरा प्रचार विशेष रूप में है। ये पंचायतें जाति के छोटे-छोटे झुण्डों में बँटाती हैं। ये अपराध करने वाले को अर्थ-दण्ड दे सकती हैं। उन्हें जाति को भोज देने का आदेश भी दे सकती हैं। गम्भीर मामलों में ये अपराधियों का बहिष्कार करने या उन्हें जाति से निकाल देने का दण्ड भी दे सकती हैं।

मुस्लिम शासन काल में स्थानीय स्वशासन (Local Self-Government during The Muslim Period)

मुस्लिम शासन ने भारत में स्थानीय स्वशासन के विकास में कोई प्रोत्साहन नहीं दिया और न ही उन्होंने प्रचलित व्यवस्था को नष्ट करने का प्रयत्न किया। वे शहरी प्रवृत्तियों के लोग थे और उन्होंने भारतीय ग्रामों में बहने वाली धाराओं को रोकने की कोई आवश्यकता नहीं समझी। फलतः स्थानीय स्वशासन संस्थाएँ पूर्ववत् अपना कार्य संचालन करती रहीं। परन्तु नगरों में इन संस्थाओं की पूर्ण

रानि हुई, क्योंकि वहाँ पर नागरिक प्रशासन केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि कोतवाल को सौंप दिया गया था ।

ब्रिटिशकाल में स्थानीय स्वशासन (Local Self-Government during the British Period)

ब्रिटिश शासन का प्रारम्भिक काल भारत की स्थानीय स्वशासन समस्याओं के लिए महारक (Warrant of Death) सिद्ध हुआ । अंग्रेजों ने केन्द्रीयकृत शासन की नीति धारण की । सम्पूर्ण सत्ता केन्द्रीय और प्रांतीय सरकारों को सौंप दी गई और वह उसका प्रयोग सुमरगठित नीवरगाही के द्वारा करते लगी । पत्तत नगरों तथा ग्रामों में प्रचलित स्वशासन समस्याओं का पतन हो गया । परन्तु त्रियात्मक अनुभव ने शासकों को शीघ्र ही सिखा दिया कि इस विशाल देश में पूर्ण केन्द्रीयकृत शासन सम्भव नहीं है । अतः 19वीं शताब्दी के अन्त में उन्हें पुनर्जागृत करने के प्रयत्न प्रारम्भ किये गए । 1857 तक अनेक कानून बनाये गये जिनके द्वारा समस्त भारत के नगरों में म्युनिसिपल कमेटियों की स्थापना तथा उनके सदस्यों की नियुक्ति की व्यवस्था हुई । इन कानूनों के अनुसार अनेक नगरों में म्युनिसिपल कमेटियों की स्थापना तो हो गई, किन्तु इस कार्य में दो महत्वपूर्ण श्वाकटें थीं । प्रथम तो यह कि कानूनों के द्वारा म्युनिसिपल कमेटियों की स्थापना अनिवार्य नहीं की गई थी, अतः इस दिशा में उल्लेखनीय प्रगति नहीं हुई । अनेक नगर म्युनिसिपल शासन से वंचित रह गए । दूसरे इन कानूनों के द्वारा चुनाव का सिद्धान्त स्वीकार नहीं किया गया । इसलिए जो भी कमेटियाँ स्थापित हुईं उनके सदस्य नामजद (Nominated) होते थे ।

1870 के पश्चात् आंशिक रूप से गहरी संरक्षणों में चुनाव के सिद्धान्त को स्वीकार किया गया । लॉर्ड रिफन के शासन काल में इस दिशा में और प्रगति हुई । रिफन के प्रयत्नों के परिणामस्वरूप चुनाव का सिद्धान्त अब सभी म्युनिसिपल कमेटियों में लागू कर दिया गया । अधिकांश के निर्वाचन का अधिकार भी सदस्यों को दिया गया । 1919 में माण्टेग्यू चेम्सफोर्ड (Montagu Chelmsford Reforms) सुधारों के परिणामस्वरूप स्थानीय शासन हस्तान्तरित विषय बना दिया गया जिसका प्रशासन भारतीय निर्वाचित मंत्री के पास रखा गया । पत्ततः अनेक प्रांतों में स्थानीय स्वशासन की प्रजातान्त्रिक बनाने के लिए कानूनों का निर्माण किया गया । मताधिकार व निर्वाचित सदस्यों की संख्या में वृद्धि की गई ।

1935 के भारतीय अधिनियम के द्वारा प्रांतों को पूर्ण स्वराज्य प्रदान किया गया । इसके स्थानीय शासन के विकास को नई शक्ति मिली । उदाहरण के लिए, बम्बई में म्युनिसिपल चुनावों के लिए वार्षिक मताधिकार जारी कर दिया गया और सदस्यों को नामजद करने की प्रथा बन्द कर दी गई ।

ब्रिटिश शासन के समाप्ति के बाद स्थानीय स्वशासन के विकास के लिए अनेक महत्वपूर्ण कदम उठाये गये । विभिन्न राज्यों में काँग्रेसी सरकारों ने आम स्वराज्य को पुनः प्रतिष्ठित करने के लिए कार्यरत हो गईं ।

घठारहवीं तथा उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध तक राज्य के कार्य बहुत सीमित थे क्योंकि राज्य अधिकतर एक पुलिस राज्य होता था परन्तु अब कल्याणकारी राज्य की भावना का उदय हो चुका है। अब सरकार के कार्य पहले की अपेक्षा बहुत बढ़ गए हैं। केन्द्रीय सरकार स्वयं समस्त कार्य नहीं कर सकती है, अतः केन्द्रीय सरकार बहुत से कार्य स्थानीय सरकारों को दे देती है। स्थानीय सरकारों को वे विषय दिये जाते हैं जो स्थानीय हितों से सम्बन्धित हों और जो प्रदान सम्पूर्ण देश के हित से सम्बन्धित हैं, प्रायः केन्द्रीय सरकार को दे दिये जाते हैं। इस प्रकार प्रशासन को मुचारूप से चलाने के लिए भी स्थानीय स्वशासन की अत्यन्त आवश्यकता है।

राजस्थान में स्वायत्त शासन संस्थाएँ (Local Self-Institutions in Rajasthan)

राजस्थान के निर्माण के पूर्व देशी रियासतों में स्वायत्त शासन संस्थाओं के निर्माण तथा विकास की ओर कोई ध्यान नहीं दिया गया था। उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में जोधपुर, जयपुर तथा बीकानेर में स्थानीय स्वशासन संस्थाओं के नाम पर नगरपालिकाओं का निर्माण किया गया। ये नगरपालिकाएँ वास्तव में नगरपालिकाएँ नहीं थी, अपितु एक प्रकार से सरकारी विभाग थे। इन नगरपालिकाओं के सदस्य सरकारी अधिकारी होते थे जिन पर सरकार का पूर्ण नियन्त्रण रहता था। न ही ये संस्थाएँ स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति करती थी। धीरे-धीरे अन्य देशी रियासतों में भी नगरपालिकाओं का निर्माण किया गया। भिन्न-भिन्न देशी रियासतों में नगरपालिका अधिनियम भी भिन्न-भिन्न थे। राजस्थान के निर्माण के पश्चात् इस बात का अनुभव किया गया कि सभी नगरपालिकाओं के लिए एक अधिनियम बनाया जाय। तत्पश्चात् सन् 1951 में इस प्रकार का कदम उठाया गया और राजस्थान विधान सभा द्वारा नगरपालिका अधिनियम पारित किया गया जिसे राजस्थान नगरपालिका अधिनियम नाम दिया गया। इस अधिनियम में कुछ कमियों का अनुभव किया गया। अतः सन् 1959 में पुनः एक अधिनियम पारित किया गया जिसे राजस्थान नगरपालिका अधिनियम 1959 कहा जाता है।

स्थानीय स्वशासन की दूसरी संस्था को पंचायत कहा जाता है। देशी रियासतों में भी पंचायत की बुरी दशा रही। राजस्थान में पंचायतों के विकास का इतिहास अगले पृष्ठों में दिया गया है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि स्थानीय स्वायत्त संस्थाओं में नगरपालिका तथा पंचायतें मुख्य होती हैं। कुछ देशी रियासतों में (जिनमें जयपुर तथा बीकानेर मुख्य हैं) जिला बोर्डों की भी स्थापना की गई थी। राजस्थान के निर्माण के पश्चात् जिला बोर्डों को प्रोत्साहन दिया गया तथा अन्य भागों में भी उनकी स्थापना की गई। इनके अतिरिक्त सन् 1954 में 'राजस्थान जिला बोर्ड अधिनियम' बनाया गया जिसके अन्तर्गत राजस्थान के अन्य भागों में उनकी स्थापना

तथा विनाय की व्यवस्था की गई। राजस्थान में मई 1959 में लोक-तांत्रिक विवेचीकरण की स्थापना के साथ ही जिला बोर्डों की समाप्त कर दिया गया तथा उनके स्थान पर जिला परिषदों का गठन किया गया। प्रत्येक प्रखर राजस्थान में स्थानीय स्वशासन की आधारभूत संस्थाएँ नगरपालिकाएँ तथा पंचायतें हैं। इस अध्याय में नगरपालिकाएँ तथा पंचायतों के सम्बन्ध में विस्तार में चर्चा नहीं की जा रही है।

राजस्थान में नगरपालिकाएँ (Municipalities in Rajasthan)

माधारणतया दस हजार की जनसंख्या वाले शहर या बस्ते में नगरपालिका की स्थापना की जाती है। इसकी स्थापना नगर तथा बस्ते के प्रबन्ध के लिए की जाती है। नगरपालिकाओं की स्थापना राज्य सरकार द्वारा की जाती है।

संगठन (Composition) :—नगरपालिका के सदस्यों की संख्या राज्य सरकार के द्वारा निर्दिष्ट की जाती है। सदस्यों की संख्या निर्दिष्ट करते समय राज्य सरकार अनुसूचित जातियों के प्रतिनिधित्व का ध्यान भी रखती है। किसी स्थान पर जनसंख्या के अनुपात में जितने स्थान अनुसूचित जन-जातियों को प्राप्त होते हैं, उन्ते भूखण्डों को भी दे दिया जाता है। नगरपालिका के संगठनों में महिलाओं को भी महत्व दिया गया है। प्रत्येक नगरपालिका में दो महिलाएँ सदस्य होंगी। यदि कोई महिला चुनकर न आये तो महकवरण की व्यवस्था अपनाई जाएगी। यदि एक महिला चुनकर आये तो एक महिला को सहकृत किया जायेगा। महकवरण करने का अधिकार नगरपालिका मण्डल को दिया गया है।

सदस्य की योग्यताएँ (Qualifications) :—राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959 के अंतर्गत नगरपालिका का सदस्य होने के लिए निम्न योग्यताएँ होना आवश्यक माना गया है—

- (1) वह व्यक्ति नगरपालिका क्षेत्र में रहने वाला हो तथा नगरपालिका चुनाव सूची में उसका नाम हो।
- (2) जो किसी दण्ड न्यायालय में नैतिक पतन के प्रसिद्ध के कारण छ. माह से अधिक समय के लिए दण्डित न किया गया हो।
- (3) जो दुर्गन्ध के कारण केन्द्रीय या किसी राज्य सरकार या किसी स्थानीय सत्ता को सेवा से मुक्त न किया गया हो।
- (4) जो राज्य सेवा या स्थानीय समस्याओं की सेवा में न हो।
- (5) जो दिवानिया न हो।
- (6) जो ब्रुष्ट रोग में पीड़ित न हो।
- (7) जो किसी अधिवार-मुक्त न्यायालय द्वारा विद्वृत भक्तिष्क का घोषित न किया गया हो।

- (8) जो नगरपालिका के किसी रुग में ठेके, व्यापार इत्यादि से सम्बन्धित न हो।
- (9) जो नगरपालिका की ओर से या उसके विरुद्ध किसी मामले में बर्तन न हो।
- (10) जिस पर किसी कर या अन्य देयों की एक वर्ष से अधिक भुगतान की रकम बकाया शेष न हो।

मतदाधिकार तथा मत देने की प्रणाली (Voting right and Voting Procedure) — प्रत्येक व्यक्ति जो किसी वार्ड की निर्वाचक नामावली में उस समय पंजीयत है, उस वार्ड में उसे मत देने का अधिकार होगा। कोई भी व्यक्ति एक से अधिक वार्डों में मतदान नहीं कर सकेगा। प्रत्येक निर्वाचक एक मत देगा, परन्तु जिन वार्डों में एक से अधिक सदस्य निर्वाचित किये जाते हैं, वहाँ प्रत्येक निर्वाचक उतने ही मत देगा जितने कि सदस्य वहाँ से निर्वाचित किये जाने को हैं। लेकिन कोई भी निर्वाचक किसी भी एक उम्मीदवार को एक से अधिक मत नहीं दे सकता। मत गुप्त मतदान प्रणाली के द्वारा दिये जाते हैं।

अवधि (Tenure) नगरपालिका के सदस्यों की कार्यविधि तीन वर्ष की होती है। इस अवधि को राज्य सरकार दो वर्षों के लिए बढ़ा सकती है। इस अवधि के पूर्व भी नगरपालिका मण्डल को राज्य सरकार भंग कर सकती है। ऐसी स्थिति में नगरपालिका का कार्य प्रशासकों के द्वारा किया जाता है, जिनकी नियुक्ति सरकार द्वारा की जाती है।

अधिकारी (Officers) : प्रत्येक नगरपालिका के सदस्य अपने में से एक अध्यक्ष तथा एक उपाध्यक्ष का निर्वाचन करते हैं। वे अपने अवधि या नगरपालिका मण्डल की अवधि तक अपने पद पर बने रह सकते हैं। उन्हें दो-तिहाई बहुमत से उनके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर हटाया जा सकता है। वे स्वयं अपने पद से त्याग-पत्र दे सकते हैं।

अध्यक्ष मण्डल की बैठकों को आमन्त्रित करता है तथा उनकी अध्यक्षता करता है। वह नगरपालिका के वित्तीय तथा कार्यकारी प्रशासन पर नियन्त्रण तथा देख-रेख रखता है। वह नगरपालिका के रिजर्व को समुचित प्रकार से रखवाने की व्यवस्था करता है। अध्यक्ष की अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष उनके सभी कार्य करता है।

अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के अतिरिक्त बड़ी नगरपालिकाओं में प्रायुक्त, सचिव, रेवेन्यू अधिकारी आदि भी होते हैं। इनकी नियुक्ति सरकार द्वारा की जाती है।

समितियाँ (Committees) : प्रत्येक शहर में परिषद् की एक कार्यकारिणी समिति होगी, जिसमें—

- (i) परिषद् का सभापति,
- (ii) परिषद् का उप-सभापति,
- (iii) परिषद् द्वारा निर्वाचित परिषद् के सात सदस्य,
- (iv) परिषद् द्वारा निमित्त समितियों के अध्यक्ष ।

परिषद् का, नगरपालिका प्रायुक्त, कार्यकारिणी समिति का वदेत मविद्य होगा । कार्यकारिणी समिति के प्रतिष्ठित प्रत्येक परिषद् साधारणतया निम्नलिखित समितियों का निर्माण करेगी, जिनके सदस्यों की संख्या सात में अधिक नहीं होगी—

- (1) वित्त समिति,
- (ii) स्वास्थ्य तथा सफाई समिति,
- (iii) भवन तथा निर्माण समिति,
- (iv) निवम तथा उप-निवम समिति, तथा
- (v) सार्वजनिक वाहन समिति ।

नगरपालिका की सम्पत्ति तथा निधि : प्रत्येक मण्डल चाल तथा अथवा दोनों प्रकार की सम्पत्ति धारण कर सकता है, चाहे वह नगरपालिका की सीमाओं के अन्दर हो या बाहर । इस प्रकार की सम्पत्ति मण्डल के निर्देश, प्रबन्ध और नियन्त्रण के अधीन होगी । निम्न सभी नगरपालिका की सम्पत्ति होंगी—

(i) समस्त सार्वजनिक नगर अथवा शहर परकोटे, फाटन, बाजार, पशुवन्द्य गृह, खाद, मन के ढेर तथा प्रत्येक प्रकार के सार्वजनिक भवन जो नगरपालिका की निधि से निर्मित हुए हैं ।

(ii) समस्त सार्वजनिक भूत, तालाब, जलनाय, होत्र, कुएँ, भरने, कृत्रिम नहरें, मनाले, सुरंगे, नाल, पम्प तथा जल प्रदाय कार्य, तथा इनमें सम्बन्धित अथवा सम्बद्ध सभी पुन, भवन, एंजिन, निर्माण कार्य, सामग्री तथा यन्त्रों तथा किसी सार्वजनिक तालाब तथा कुएँ से जुड़ी हुई कोई भी भूमि जो निजी सम्पत्ति न हो ।

(iii) समस्त मल प्रणालन तथा नालियाँ तथा ऐसे समस्त मल प्रणालन नालियाँ, सुरंगें, पुलिये, गटर तथा जलपायें जो किसी पथ के नीचे अथवा, पथ के साथ गा-व हों तथा उनसे सम्बद्ध सभी निर्माण कार्य, सामग्रियाँ, तथा यन्त्रों तथा मण्डल द्वारा मार्गों, छहों, पाषाणों, मल प्रणालनों, मल ध्रुवों तथा अन्य स्थानों में गद्यहीन सभी गर्द, गन्दगी, गौबर, राख, झुंडा, प्राणी पदार्थ, कचरा (जो चाहे किसी प्रकार के हो) तथा जानवरों के मृत शरीर ।

(iv) नगरपालिका के अन्तर्गत ऐसी राजकीय भूमियाँ जैसा कि राज्य सरकार सामान्य तथा विशिष्ट प्राप्ता द्वारा नगरपालिका मण्डल में निहित करे ।

(v) समस्त सार्वजनिक पथ तथा उनकी पटरिया, पत्थर तथा अन्य पदार्थ तथा ऐसे पथों के लिए रखे गये समस्त वृक्ष, खड़ी की गर्द यन्त्रों, सामग्रियाँ, घोजार तथा अन्य वस्तुएँ ।

(vi) उपहार अथवा अन्य रूप में उसको हस्तान्तरित सभी राजकीय भवन तथा निजी भूमियाँ तथा भवन ।

नगरपालिका के कार्य : प्रत्येक नगरपालिका का यह कर्तव्य होगा कि वह अपने प्राधिकार के अन्तर्गत नगरपालिका के क्षेत्र के अन्दर सरकार द्वारा सौंपे गये कार्यों को सम्पादित करे । नगरपालिका के कार्यों को अध्ययन की दृष्टि से दो भागों में विभक्त किया जा सकता है—(1) प्राथमिक कार्य, तथा (2) विधेय कार्य ।

प्राथमिक कार्य (Primary Functions)—

- (i) सार्वजनिक मार्गों, स्थानों और भवनों में रोशनी की व्यवस्था करना,
- (ii) सार्वजनिक मार्गों व स्थानों पर जल छिड़कना,
- (iii) सार्वजनिक मार्गों स्थानों, मल-प्रणाली तथा ऐसे समस्त स्थानों जो निजी सम्पत्ति न हो, स्वच्छ करना,
- (iv) किसी भवन या भवनों में या तटसम्बन्धी शौचालयों, शौचगृहों, पेशाब-घरों, मलभूषों या ऐसी ही चीजों के लिए अन्य सामान्य पात्रों से मलिनता, धूँ, कंकट, मल, दुर्गन्ध या कोई अन्य हानिकारक पदार्थों को हटाना,
- (v) प्राग लगने के समय प्राग बुझाने तथा जीवन व सम्पत्ति की सुरक्षा की व्यवस्था करना,
- (vi) उद्देगकारी या सतरनाक व्यापारों या वृत्तियों का नियमन करना,
- (vii) सतरनाक भवनों को सुरक्षित करना या हटाना तथा अस्वास्थ्यकर धूम्रपानों या म्थानों का उद्धार करना,
- (viii) मृत्तों एवं मृत्त पशुओं के व्यवस्थापन के स्थानों की व्यवस्था करना तथा उनकी देख-रेख करना,
- (ix) सार्वजनिक मार्गों, पुलियों, नगरपालिका के सीमा चिह्नों, बाजारों, पशु बध गृहों, नालियों, मल प्रणालियों, जल निवास कार्यों, नल प्रणाली कार्यों, स्नानागारों, घोंने के स्थानों, पानी पीने के स्त्रों, तानावों, कुओं, बाँधों आदि का निर्माण, परिवर्तन तथा देख-रेख करना,
- (x) सार्वजनिक शौचालयों, शौचगृहों और पेशाबगृहों का निर्माण करना,
- (xi) मार्गों का नामकरण करना तथा मकानों पर मकान नम्बर लिखना,
- (xii) जन्म तथा मृत लोगों का लेखा रखना,
- (xiii) जनता को शीतला के टीके लगाना,
- (xiv) नगरपालिका के अन्दर पशु की लसिका (निम्फ) की सप्ताई के लिए अपेक्षित बछड़ों, गायों या भैसों के रहने के लिए उपयुक्त स्थानों की व्यवस्था करना,
- (xv) नगरपालिका के अन्दर ऐसे कुत्तों को जो पागल हो या जिनका कोई मालिक न हो, नष्ट करना या शहर में दूर रखने की व्यवस्था करना,
- (xvi) नगरपालिका के वार्षिक कार्यों की रिपोर्ट बनाना तथा छपवाना,

(xvii) मल घोर गूड़े बर्कट के मिश्रित षाद तैयार करने के लिए प्रयत्न करना, घौर

(xviii) पशु गृह को स्थापित करना तथा उसकी देख-रेख करना ।

विशेष कार्य (Extra ordinary Functions):—नगरपालिका के विशेष कार्य निम्न हैं—

(1) किसी नगरनाश रोग के समय रोगियों के लिए रहने तथा उनके लिए विशेष चिकित्सा का प्रयत्न करते हुए ऐसे उपायों की व्यवस्था करना जिनसे रोग फैलने न पावे तथा रोग का निराकरण किया जा सके ।

(11) नगरपालिका की सीमाओं के अन्दर निराश्रित व्यक्तियों को या उनके लिए दुर्भिक्ष प्रथवा बमों के समय सहायता देने हुए उनका सधारण करना ।

उपरोक्त कार्यों के प्रतिरिक्त नगरपालिकाओं को कुछ ऐच्छिक कार्य भी करने होते हैं जैसे नये सार्वजनिक मार्ग बनाना, बलियाँ बनाना, सार्वजनिक याटिकाओं, उद्यानों, पुस्तकालयों, भ्रजायवधरों, वापनालयों, मूचना सेंद्रा आदि की व्यवस्था करना, बन्दी बस्तियों को समाप्त करना तथा उनके स्थान पर गरीबों के लिए स्वच्छ मकानों की व्यवस्था करना, सड़कों के किनारों पर हूदे वृक्ष लगाना, जनगणना करना, जन स्वास्थ्य तथा निधु वन्द्याग की उन्नति की व्यवस्था करना, मेले तथा प्रदर्शनियाँ लगाना, रोगी वाहन सेवा की व्यवस्था करना, सार्वजनिक अस्पताल तथा शोधालय स्थापित करना, गामल पुस्तों के बाटे हुए व्यक्तियों के इलाज की व्यवस्था करना, प्राथमिक विद्यालयों को स्थापित करना आदि ।

नगरपालिका द्वारा लगाये जाने वाले कर

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम के अन्तर्गत नगरपालिकाओं को कर लगाने का अधिकार दिया गया है । परन्तु यहाँ यह ध्यान उल्लेखनीय है कि नगरपालिका कर लगाने से पूर्व उक्त सम्बन्ध में सामान्य नियम तथा उपनियम बनाती है तथा सरकार की स्वीकृति प्राप्त करती है । सरकार को अधिकार प्राप्त है कि वह किसी भी समय किसी भी कर को हटाने के लिए नगरपालिका को आदेश दे सकती है । नगरपालिका के करों को दो भागों में बाँटा जा सकता है—(1) अनिवार्य कर तथा (2) अन्य कर ।

अनिवार्य कर (Compulsory Taxes):—

- (1) नगरपालिका में स्थित भवनों अथवा भूमियों अथवा दोनों के वार्षिक किराये पर कर ।
- (2) नगरपालिका की सीमाओं में उपभोग, प्रयोग अथवा विनियम के लिए लाये गये सामान तथा पशुओं पर कर । तथा
- (3) वृत्तियों तथा व्ययमायों पर कर ।

अन्य कर (Other Taxes)—

- (1) नगरपालिका में किराये के लिए निरन्तर चलने वाले अथवा रते जाने वाले वाहन अथवा अन्य सवारियों पर कर ।
- (2) नगरपालिका में रखे जाने वाले वृत्तों पर कर ।
- (3) सवारी करने, सवारी खींचने, भार बड़न अथवा बोझ ढोने के पशुओं पर कर, जब वे किसी नगरपालिका में रने जायें ।
- (4) नगरपालिका में प्रवेश करने वाले वाहनों तथा अन्य सवारियों तथा पशुओं पर मार्ग-कर ।
- (5) नगरपालिका में बाँधी जाने वाली नौकाओं पर कर ।
- (6) सफ़ाई कर ।
- (7) निजी शौचालयों अथवा शौच-गृहों को स्वच्छ करने का कर ।
- (8) रोशनी कर ।
- (9) बारीगरो पर कर । तथा
- (10) कोई भी अन्य कर जो राज्य विधान-मण्डल, संविधान के अन्तर्गत नगरपालिका को आरोपण की शक्ति दे ।

प्राय के साधन (Sources of Income) - नगरपालिका के निम्न प्राय के साधन होते हैं—

- (1) नगरपालिका द्वारा अगये गये करों से प्राय ।
- (2) सरकार से प्राप्त अनुदान ।
- (3) सरकार की अनुमति से लिए गये ऋण से प्राय, तथा
- (4) फाइन् तथा लाइसेन्स से प्राप्त प्राय ।

किसी भी नगरपालिका को सफलतापूर्वक कार्य करने के लिए पर्याप्त प्राय के साधन होना आवश्यक है । स्वतन्त्रता प्राप्ति के पूर्व देशी रियासतों में जो नगरपालिकाएँ अपने उत्तरदायित्वों को निभाने में अग्रफल रही उसका मुख्य कारण प्राय के साधनों की कमी ही था । नये नगरपालिका अधिनियम के अन्तर्गत नगरपालिकाओं को पर्याप्त प्राय के साधन दिये गए हैं जिससे वे अपने कर्तव्यों को पूरा करने में सफल हो सकें ।

नगरपालिकाओं पर नियन्त्रण (Control over the Municipalities) :

नगरपालिकाएँ कानून द्वारा निर्मित अनैगनिक व्यक्ति हैं । अतः नगरपालिकाओं को अपने सीमाबन्धों में रहना चाहिए तथा उन्हें अपने सम्पूर्ण कर्तव्यों का निर्वाहन तथा सम्पूर्ण दायित्वों को सम्पन्न करना चाहिए । साथ ही उन्हें बिना किसी अपव्यय के कुशलतापूर्वक कार्य करना चाहिए तथा नगरपालिका सम्बन्धी नीतियों का पालन करना चाहिये ।

प्रतः मुख्य प्रश्न यह है कि यह कौन देखे कि नगरपालिका अपने क्षेत्र में कार्य कर रही है, अपने दायित्वों का निर्वहन कर रही है, अपने सम्पूर्ण कर्तव्यों का पालन कर रही है तथा कुशलतापूर्वक कार्य कर रही है। इसमें नीति सम्बन्धी नियन्त्रण भी सम्मिलित है। यह सब देखने के लिए नियन्त्रण आवश्यक है। नियन्त्रण दो प्रकार से होता है—

- (1) न्यायालयों द्वारा, तथा
- (2) सरकार द्वारा।

न्यायालयों द्वारा नियन्त्रण (Control through Courts)

न्यायालयों का नियन्त्रण निम्न प्रकार से होता है—

- (i) दीवानी कार्यवाही द्वारा,
 - (ii) सिविल कार्यवाही द्वारा तथा
 - (iii) अपील द्वारा यदि कानून में त्रुटि अपील का प्रावधान हो।
- दीवानी कार्यवाही निम्न रूप धारण कर सकती है—
- (i) याचिकाएँ,
 - (ii) स्थगन आदेश के लिए वाद,
 - (iii) घोषणा के लिए वाद, तथा
 - (iv) क्षति-पूर्ति के लिए वाद।

किन्तु न्यायालयों का नियन्त्रण सरकार के प्रशासनिक विभाग के नियन्त्रण से बहुत कुछ सीमित है। न्यायालय नगरपालिकाओं की नीति को नियन्त्रित नहीं कर सकते।

सरकार द्वारा नियन्त्रण (Government Control)

सरकार नगरपालिकाओं पर निम्न प्रकार नियन्त्रण रखती है—

- (1) नीति विषयक नियन्त्रण, तथा
- (2) प्रशासनिक नियन्त्रण।

नीति विषयक नियन्त्रण (Control Over Policy Formation)

सरकार नगरपालिकाओं को निम्न तीन प्रकार नियन्त्रित करती है—

- (1) नियम बना कर, आदेश तथा निर्देश प्रदान करके।
- (2) नगरपालिकाओं द्वारा बनाये गये नियमों तथा उपनियमों को अस्वीकार करके, तथा
- (3) नगरपालिका के स्वीकृत सिविल नियम या उप-नियम का रूपान्तरण या निरस्त करके।

सरकार उक्त रीतियों से नगरपालिकाओं की नीति को बड़ी प्रभावयुक्त तरीके से नियन्त्रित कर सकती है। परन्तु इस प्रणाली से किसी नगरपालिका के किसी विशेष मामले को नियन्त्रित नहीं किया जा सकता। इस प्रणाली में केवल नीति का सामान्य नियन्त्रण ही होता है।

प्रशासनिक नियन्त्रण (Administrative Control)—साधारणतया सरकार नगरपालिकाओं के दिन प्रतिदिन के कार्यों में हस्तक्षेप नहीं कर सकती बल्कि उनमें सामान्य नियन्त्रण निहित रहता है। इस सम्बन्ध में सरकार को दो प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त हैं—

(1) साधारण शक्तियाँ, तथा (2) असाधारण शक्तियाँ।

सरकार की साधारण शक्तियाँ जिनके द्वारा वह नगरपालिका प्रशासन को नियन्त्रित करती है, वे निम्न हैं—

- (i) निरीक्षण व पर्यवेक्षण करके,
- (ii) पीडाजनक, अमान्यकारक तथा अवैधानिक आदेशों को स्थगित करने।
- (iii) नगरपालिका के मामलों में जाँच करके,
- (iv) वित्तीय मामलों को नियन्त्रित करके,
- (v) नगरपालिका सेवा के नियन्त्रण द्वारा, तथा
- (vi) नगरपालिका मण्डल, परिषद् या उसके अधिकारियों द्वारा पारित किसी आज्ञा में सरोधन करके।

नगरपालिका प्रशासन को नियन्त्रण करने के लिए सरकार की असाधारण शक्तियाँ निम्न हैं—

- (i) नगरपालिका मण्डलों या परिषदों की अवधि बढ़ाने या उसे अधिश्चित करने,
- (ii) नगरपालिका मण्डलों या परिषदों को भंग करके,
- (iii) नगरपालिका के कर्तव्यों को स्वयं अपने हाथ में लेकर स्वयं या अपने अधिकारियों द्वारा सम्पन्न करा सकती है।

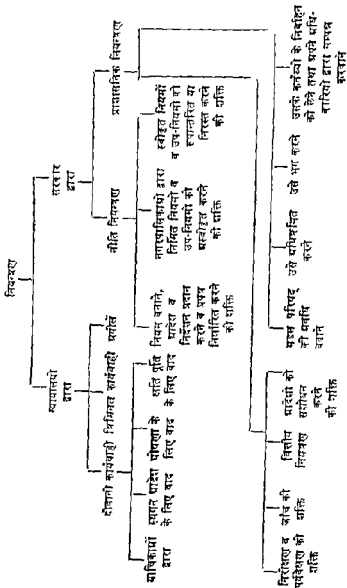
उपरोक्त शक्तियों के द्वारा सरकार नगरपालिकाओं को नियन्त्रण में रखती है। सरकार के नियन्त्रण को झगले वृष्ट में चार्ट द्वारा भी समझाया गया है।

राजस्थान में पंचायतें

(Panchayats in Rajasthan)

भारत में पंचायतें : भारत ग्रामों का देश है। यहाँ की 75 प्रतिशत जनसंख्या ग्रामों में निवास करती है। भारत में ग्राम पंचायतों की यशस्वी ऐतिहासिक परम्परा रही है। स्थानीय शासन के सम्बन्ध में ग्रामीण लोकतन्त्रीय मस्यौतों प्राचीनकाल से किसी न किसी रूप में कार्यशील रही हैं। इतिहास हम वान के उदाहरण

नगरपालिका-प्रशासन का नियन्त्रण घाटे



प्रस्तुत करता है कि भारत में कई सत्ताओं तथा साम्राज्यों का उत्थान तथा पतन हुआ, तथा ग्राम पंचायतों की स्थिति में कोई विशेष परिवर्तन नहीं हुआ। चार्ल्स मैटकेफ (1830) के कथनानुसार, 'ग्राम पंचायतें छोटे लोकतन्त्र हैं, जिनके स्वयं अपने भीतर प्रायः प्रत्येक चीज, जिसकी उन्हें जरूरत हो सकती है, मौजूद है, और वे जो प्रत्येक विदेशी सम्बन्ध से मुक्त हैं। ऐसा प्रतीत होता है कि वे नश्वरों के बीच अनश्वर हैं। शासन पर शासन ध्वस्त होते जाते हैं, शक्ति के बाद शक्ति आती है परन्तु ग्राम पंचायत का अनवरत क्रम जारी है। अतः मैं चाहता हूँ कि ग्राम सम्बन्धी विधानों में परिवर्तन नहीं किया जाये। मैं ऐसी प्रत्येक चीज से भयभीत हूँ जिसमें उन्हें भंग कर देने की प्रवृत्ति पाई जाती है।'

फिर भी भारत में विदेशी शासन के समय जानबूझ कर ग्राम समुदाय को नष्ट भ्रष्ट करने के प्रयत्न किये गये। गांधीजी ने पंचायतों की महत्त्वता को बताते हुए कहा, "भारत गाँवों में निवास करता है और जब तक भारत में ग्राम जीवन का पुनरुद्धार नहीं किया जायेगा तब तक अपना राष्ट्र कठिनाता से जीवित रह पायेगा।

ग्राम पंचायतें प्राचीनकाल से चली आ रही हैं परन्तु ब्रिटिश शासनकाल में प्राशासनिक व्यवस्था के केन्द्रीकरण तथा अन्य कारणों से ग्राम पंचायत व्यवस्था को धक्का लगा और ये पंचायतें प्रायः नष्ट हो गईं। लार्ड रिपन के वायसरॉय बाल में स्वायत्त शासन की दिशा में कदम उठाये गये और ग्रामों में पंचायतों के निर्माण के लिए प्रयत्न किए गए। सन् 1919 के भारतीय अधिनियम के अन्तर्गत स्वायत्त सत्ताओं को हस्तान्तरित विषयों के अन्तर्गत कर दिया गया जिसका संचालन भारतीय व्यक्तियों के हाथ में था। सन् 1935 के भारतीय अधिनियम के अन्तर्गत प्रांतीय स्वशासन की नींव डाली गई और इस विषय को जनता द्वारा चुने गये व्यक्तियों के अधीन रखा गया। परन्तु परिस्थितियों के कारण पंचायतों का उत्थान ब्रिटिश शासन काल में न हो सका। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद पंचायतों पर विशेष ध्यान दिया गया। हमारे संविधान में पंचायतों को मान्यता प्रदान की गई है और यह कहा गया है कि

"राज्य ग्राम पंचायतों का संगठन करने के लिए कदम उठायेगा और उन्हें ऐसे आवश्यक अधिकार प्रादि देगा, जिससे कि वे स्वायत्त शासन की दृष्टियों के रूप में सुचारु रूप से कार्य कर सकें।"

पंचायतों को आवश्यक अधिकार सौंप कर हमने राज्य के नीति निर्देशक सिद्धांतों को अमली जामा पहनाया है।

राजस्थान में पंचायतों का इतिहास (The History of Panchayats in Rajasthan) भारत में पंचायतों की एक झंकी देखने के बाद अब हम राजस्थान की देशी रियासतों में पंचायतों का इतिहास देखेंगे। देशी रियासतों के प्रशासन में पंचायतों को भी स्थान दिया गया था। वे पंचायतें इतनी प्रगतिशील नहीं थी कि ग्रामों की जनता की आवश्यकता को पूर्ण कर सकें। उसका मुख्य कारण यह था कि एक तो पंचायतों के पास धन की कमी थी और दूसरी ओर उनको कोई विशेष

अधिकार नहीं दिए गए। फिर भी ये पचासवे वर्तमान पचासवो का प्रारम्भिक काम माना जा वर्तमान शकता है।

स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद सन् 1949 में जब राजस्थान के विभिन्न राज्यों के एकीकरण से संयुक्त राजस्थान का निर्माण हुआ तब कुछ राज्यों में ग्राम पंचायतें पहले ही कार्य कर रही थी। परन्तु उन सब में कोई एकत्वता नहीं थी। पंचायतों के संगठन की दिशा में प्रथम चरण संयुक्त राजस्थान (भूतपूर्व राजस्थान), जिसकी राजधानी उदयपुर थी, द्वारा पचासवो का अध्यादेश 1948 लागू करना था। इस अध्यादेश द्वारा कुछ लोगों के समूह के लिए एक पचासवा का निर्माण करने की व्यवस्था थी।

सन् 1949 में जयपुर, जोधपुर, बीकानेर तथा मत्स्य गण के संयुक्त राजस्थान में मिलने से वर्तमान राजस्थान का निर्माण हुआ। इस समय तक ग्राम पंचायतें सात विभिन्न सामूहों (भूतपूर्व राजस्थान, जोधपुर, बीकानेर, जयपुर, गिराहो, भरतपुर एच वरौली) के प्राचीन कार्य कर रही थी। प्रत्येक राज्यभर के लिए एक समान पचासवो कायम की आवश्यकता थी। इस आवश्यकता की पूर्ति राजस्थान पचासवो अधिनियम सन् 1953 के पारित होने पर हुई, जो 1 जनवरी, 1954 से लागू किया गया।

इस अधिनियम के प्राचीन पचासवो का पुनर्गठन किया गया तथा जहाँ पहले पचासवो नहीं थी वहाँ पचासवो स्थापित की गई। प्रत्येक पचासवो की जनसंख्या 3,000 से 8,000 तक की रखी गई, जब उसे 500 से 2,500 तक कर दी गई। तृतीय स्तर पर तहसील पचासवो का संगठन किया गया। राज्य भर में 208 तहसील पचासवो बनाई गई। 2 अक्टूबर, 1959 से राजस्थान में प्रजातांत्रिक विवेन्डीकरण की स्थापना की गई। इस अधिनियम के पारित होने पर तहसील पचासवो को समाप्त कर दिया गया और उसके स्थान पर न्याय पचासवो का संगठन किया गया। नीचे हम पचासवो का विस्तार से वर्णन करेंगे।

संगठन तथा निर्वाचन (Composition and Election) : राज्य सरकार द्वारा एक गाँव या कुछ गाँवों के समूह के लिए एक पचासवो की स्थापना की जाती है। लेकिन उन गाँवों को पचासवो में सम्मिलित नहीं किया जाता है जो किसी नगर-पालिका के क्षेत्र में पाने हों।

सामान्यतया एक पचासवो में 5 से 20 तक निर्वाचित सदस्य होते हैं, जिन्हें पंच कहा जाता है। पचासवो क्षेत्र वारों में विभाजित होता है और प्रत्येक वार्ड में एक पंच बयस्क मताधिकार के द्वारा चुना जाता है। निर्वाचित पंचों के प्रतिरिक्त दो महिलाएँ, एक अनुसूचित जाति तथा एक अनुसूचित जन-जाति (यदि अनुसूचित जन-जातियों की जनसंख्या 5 प्रतिशत से अधिक हो) के सदस्यों का सद्वरण किया जाता है। इनके प्रतिरिक्त प्रत्येक पंचायत क्षेत्र में सहकारी समितियों के अध्यक्ष ग्राम पचासवो के सह-सदस्य के रूप में कार्य करेंगे। इनके पचासवो की प्रत्येक बैठक में उपस्थित

होने तथा बोलने का अधिकार होता है। इन्हें उत्पादन कार्यक्रम में सम्बन्धित विषयों पर मत देने का अधिकार प्राप्त है, इसके अतिरिक्त किसी विषय पर वे मतदान नहीं कर सकते हैं। (सादिक अली रिपोर्ट के अनुसार)

पंचों की योग्यताएँ (Qualifications of Panches) प्रत्येक व्यक्ति जो किसी पंचायत क्षेत्र या उसके वार्ड में, चुनाव में, मत देने का अधिकारी है, पंच के रूप में चुने जाने या नियुक्त किये जाने योग्य होगा, जब तक कि ऐसा व्यक्ति—

(क) केन्द्रीय सरकार या राज्य सरकार या स्थानीय मता के अधीन पूर्ण कालीन या अशकालिक बर्तनिक नियुक्ति पर नहीं है,

(ख) आयु में 25 वर्षों में कम का नहीं है,

(ग) सरकारी नौकरी से नैतिक पतन के युक्त दुराचरण के कारण निकाला गया न हो,

(घ) पंचायत के साथ या उसके द्वारा किये या उमकी ओर में किसी ठेके में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष स्वयं या अपने भागीदार, स्वामी या कर्मचारी द्वारा हिस्सा या हिस्से नहीं रखता है, जबकि ऐसे हिस्से या हिस्से के लिए किए गए किसी कार्य का वह स्वामी है,

(ङ) शारीरिक या मानसिक रोग या दोष से पीड़ित नहीं है जो उमकी कार्य करने में प्रयोग्य बनाते हैं,

(च) किसी न्यायालय द्वारा नैतिक पतन युक्त किसी अपराध का दोषी नहीं ठहरा दिया गया है, तथा

(छ) पंचायत की ओर से प्रयत्न उमके विरुद्ध वकील के रूप में नियुक्त नहीं है।

सरपंच तथा उप-सरपंच (Sarpanch and Up-Sarpanch) प्रत्येक पंचायत में एक सरपंच होगा तथा एक उप-सरपंच होगा। सरपंच ऐसा व्यक्ति होगा जो पंच के रूप में चुने जाने और हिन्दी पढ़ने लिखने के योग्य आवश्यक हो और वह सम्पूर्ण पंचायत क्षेत्र के निर्वाचकों द्वारा बयम्ब मताधिकार के द्वारा चुना जायगा। उप-सरपंच पंचों में से चुना जाता है तथा उसे भी हिन्दी पढ़ना व लिखना जाना आवश्यक है।

सरपंच तथा उप-सरपंच को अविश्वाम का प्रस्ताव पारित कर हटाया जा सकता है। किन्तु सरपंच को हटाने के लिए मुन पंचों के तीन चौथाई मतों की आवश्यकता होती है जबकि उप-सरपंच को हटाने का प्रस्ताव आधे से अधिक मतों के द्वारा स्वीकार किया जा सकता है। सरकार द्वारा भी सरपंच या उप-सरपंच को कार्य की सापरवाही के कारण किसी भी समय हटाया जा सकता है।

अवधि (Tenure) माथागुनया पंचायत की अवधि तीन वर्षों की होती है। किन्तु राज्य सरकार इन अवधि को अधिक से अधिक एक वर्ष के लिए बढ़ा सकती

है। दूसरी ओर ग्रामों के पूर्ण पंचायत को उसकी उपयोगिता के लिए तोड़ा जा सकता है।

कार्य का संचालन (Working Procedure)। पंचायत की बैठक आवश्यकता-नुसार होती है। सरपंच पंचायत क्षेत्र के अन्दर किसी स्थान पर पंचायत के कार्य निपटाने के लिए जितनी बार आवश्यक हो पंचायत की बैठक को बुला सकता है। परन्तु पन्द्रह दिन में एक बार कम से कम पंचायत की बैठक होना आवश्यक है। सरपंच यदि आवश्यक समझे तो पंचायत की एक आवश्यक बैठक बुला सकता है और कम से कम एक तिहाई पंचों द्वारा विगिन में लेगा करने की भाग काले पर तीन दिन के भीतर वह किसी एक विशेष बैठक बुलाने की व्यवस्था करेगा। किसी भी कार्य को करने के लिए सम्पूर्णता या होना आवश्यक होगा है। यह सम्पूर्णता सरपंच सहित पंचों की सम्पूर्णता सम्मति की एक तिहाई होती है। पंचायत की बैठक मायारणतया जन-साधारण के लिए खुली होती परन्तु उपस्थित पंचों के बहुमत द्वारा उमें मुक्त बनाने का निर्णय लिया जा सकता है। पंचायत की बैठक का सभापतित्व सरपंच के द्वारा किया जाता है उसकी अनुपस्थिति में उप सरपंच बैठक का सभापतित्व करता है। यदि सरपंच तथा उप-सरपंच दोनों ही अनुपस्थित हों तो उपस्थित पंच अपने में से एक पंच को ऐसी सभा का सभापतित्व करने के लिए चुनेंगे।

पंचायत के निर्णय बहुमत के आधार पर किये जाते हैं। किसी विषय पर समान मत माने पर बैठक के सभापति को दूसरा तथा निर्णायक मत देने का अधिकार होता है। कुछ विषय ऐसे भी होते हैं जिनको करने के लिए सरपंच सहित पंचों की कुल संख्या के दो-तिहाई भाग या बहुमत आवश्यक होगा। ये विषय निम्न हैं—

- (1) पीने, गहने और पीने के उपयोगों के लिए पानी की पूर्ति हेतु कुओं, तालाबों और पोखरों का निर्माण।
- (2) जन मार्गों का निर्माण।
- (3) नये भवनों का निर्माण।

सरपंच पंचायत के द्वारा किए गए निर्णयों को लागू करने के लिए उत्तरदायी होता है। वही पंचायत का रिक्त रहता है। सरपंच की अनुपस्थिति में उप-सरपंच अपने अधिकारों का उपभोग करता है।

पंचायतों के कार्य

(Functions of Panchayats)

1960 के पूर्ण पंचायत अधिनियम के अन्तर्गत पंचायतों को दो प्रकार के कार्य करने होने थे—अनिवार्य तथा ऐच्छिक। अनिवार्य कार्य प्रत्येक पंचायत की आवश्यक रूप में करने होने थे, परन्तु ऐच्छिक कार्य की व्यवस्था करना पंचायत की इच्छा पर निर्भर करता था। परन्तु अब पंचायतों को कई प्रकार के कार्य करने होंगे हैं, जिनमें से मुख्य प्रवर्तित हैं—

- 1 स्वच्छता एवं स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्य
- 2 सार्वजनिक निर्माण कार्य
3. शिक्षा एवं सस्त्रुति सम्बन्धी कार्य
- 4 स्वयं एवं पचायत क्षेत्र की सुरक्षा के कार्य
- 5 प्रशासन सम्बन्धी कार्य
- 6 जन-व्यापार सम्बन्धी कार्य
- 7 कृषि तथा वन परिरक्षण सम्बन्धी कार्य
- 8 पशुधो की नस्ल सुधारने तथा उनके रक्षा सम्बन्धी कार्य
- 9 प्रामाण्योग सम्बन्धी कार्य
- 10 विविध कार्य

- 1 स्वच्छता एवं स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्य : (i) गृहस्थी के उपयोग तथा पशुधो के लिए जल प्रदाय,
 - (ii) सार्वजनिक सड़को, नालियो, बाँधो, तालावो, कुवो तथा अन्य सार्वजनिक स्थानो की सफाई तथा निर्माण,
 - (iii) स्वच्छता, मलबहन, बर्देज की रोक तथा उसे बन्द करना, हटाना और मृत पशुधो की लाशो को निपटाना,
 - (iv) जनसाधारण का सरक्षण तथा सुधार करना,
 - (v) चाय, काफी तथा दूध की दुकानो का लाइसेंस देना,
 - (vi) श्मशानो तथा बर्निस्तानो की व्यवस्था, सधारण तथा नियमन की व्यवस्था करना,
 - (vii) खेल के मैदानो तथा सार्वजनिक बागो की व्यवस्था करना,
 - (viii) लाबारिस जागो तथा लाबारिस मरेडियो को निपटाना,
 - (ix) सार्वजनिक शौचालयो का निर्माण तथा उनकी सफाई की व्यवस्था करना,
 - (x) किसी संक्रामक रोग के आरम्भ होने, फैलने या पुनरागमण के निरोध के लिए उपाय करना,
 - (xi) अस्वास्थ्यकर बस्तियो का मुबार करना,
 - (xii) प्रभूति एवं शिशु कल्याण के कार्य करना,
 - (xiii) चिकित्सा सुविधा उपलब्ध करना,
 - (xiv) मनुष्यो तथा पशुधो के टीका लगाने के लिए प्रोत्साहन;
 - (xv) नये भवनो के निर्माण का नियमन तथा वर्तमान भवनो का विस्तार तथा परिवर्तन करना ।

2. सार्वजनिक निर्माण कार्य : (i) सार्वजनिक बागो, नालियो, बन्धो तथा पुलो का निर्माण, सधारण तथा मरम्मत की व्यवस्था करना,

- (ii) पंचायत क्षेत्र में रोपनी की व्यवस्था करना,
- (iii) पंचायत क्षेत्र के छन्दर में, बाजारों, मय-विषय स्थानों, हाटों, तांगा स्टेण्डों तथा गाड़ियों के ठहरने का नियमन एवं नियन्त्रण करना,
- (iv) शराब की दुकानों तथा बूब-इमारतों का निर्माण, मधारण तथा नियन्त्रण करना,
- (v) सार्वजनिक मार्गों तथा ग्रन्थ-विषय के स्थानों एवं ग्रन्थ सार्वजनिक स्थानों में पैदल-पीधे लगाना तथा उनका मधारण और परिरक्षण करना,
- (vi) आचारा और नावारिष कुत्तों को रद्द करना,
- (vii) धर्मशालाओं का निर्माण करना तथा उन्हें स्वच्छ एवं साफ रखने की व्यवस्था करना,
- (viii) नहाने तथा कपड़े धोने के छाटों की व्यवस्था करना,
- (ix) बाजारों की स्थापना एवं उनकी देख-भाल करना,
- (x) सिविल सँदानों की व्यवस्था एवं उनका मधारण,
- (xi) प्रकाल या बन्नी के समय में निर्माण कार्यों का प्रारम्भ एवं उनका मधारण प्रथम रोजगार की व्यवस्था करना,
- (xii) गँदामो (वेयर हाउसेज) की स्थापना करना,
- (xiii) मनुष्यों के शाली पीने के लिए नालारों की खुदाई तथा उनकी सफाई की व्यवस्था करना ।

शिक्षा एवं सभ्यता सम्बन्धी कार्य (Educational and Cultural Functions):

- (i) शिक्षा का प्रसार करना,
- (ii) भ्रमराज्य, कवचों तथा मनोरंजन एवं खेल-कूद के छन्द स्थानों की व्यवस्था देयमान करना,
- (iii) कला एवं सभ्यता की उन्नति के लिए विद्येयों की स्थापना करना;
- (iv) पुस्तकालयों एवं वाचनालयों की स्थापना एवं व्यवस्था करना;
- (v) सार्वजनिक रेडियो एवं ग्रामोफोन लगाना,
- (vi) पंचायत क्षेत्र में सामाजिक एवं नैतिक उन्नति करना जिसमें मद्य-निषेध की प्रोत्साहन, प्रगृह्यता निवारण, पिछड़ी जातियों की स्थिति में सुधार, अष्टाधार का उन्मूलन, जुवाबाजी एवं निरर्थक मुकदमाबाजी को निम्ननाहित करना ।

4. स्वयं एवं पंचायत क्षेत्र की सुरक्षा के कार्य : (i) पंचायत क्षेत्र और उससे अन्तर्गत पंचायतों की देख-रेख करना,
- (ii) आश्रमशास्त्रिक एवं सतर्काय व्यापारों प्रथम व्यवहारों का नियन्त्रण, रोकना एवं उसकी समाप्ति करना,
- (iii) घाय लगने पर घाय सुभाना तथा जीवन एवं सभ्यता की सुरक्षा के लिए सहायता पहुँचाना ।

5. प्रशासन सम्बन्धी कार्य (Administrative Functions): (1) भूमि तथा मकानों पर नम्बर लगाना,

(ii) जन-गणना करना,

(iii) पंचायत क्षेत्र में कृषि एवं उत्पादन की वृद्धि के लिए कार्यक्रम बनाना,

(iv) ग्रामीण विद्यालयों को कार्यान्वित करने के लिए उपयोग में आने वाली रसद एवं वित्तीय आवश्यकताओं का विवरण तैयार करना,

(v) सवक्षण करना,

(vi) पशुओं के लड़े रहने के स्थान, खलियानों, चारागाहों तथा सामूहिक भूमियों का नियन्त्रण करना,

(vii) मेलों तथा त्योहारों की व्यवस्था तथा उनको नियन्त्रित करना,

(viii) बेंरोजगारी सम्बन्धी आकड़े तैयार करना,

(ix) जिन शिकायतों को पंचायत दूर नहीं कर सकती उनके बारे में समुचित अधिकारी को रिपोर्ट करना,

(x) पंचायत का रेकार्ड तैयार करना तथा उसकी देखभाल रखना,

(xi) जन्म, मृत्यु तथा विवाहों का लेखा रखना,

(xii) पंचायत क्षेत्र के भीतर गाँवों के विकास के लिए योजना बनाना।

6. जन कल्याण सम्बन्धी कार्य (Public Welfare Functions) :—

(i) भूमि मुधार की योजना को लागू करने में सहायता देना,

(ii) लगड़ों, सूतों, निराश्रितों तथा रोगियों को राहत प्रदान करना,

(iii) प्राकृतिक सफ़ाई के समय सहायता के कार्य करना,

(iv) पंचायत क्षेत्र में भूमि तथा अन्य साधनों के सहकारी प्रबंध की व्यवस्था करना और सामूहिक खेती, उधार समितियों तथा बहु-योजन सहकारी समितियों को संगठन करना,

(v) बजर भूमि को कृषि योग्य बनाना और राज्य सरकार की पूर्व अनुमति से बजर भूमि को खेती के अन्तर्गत लाना,

(vi) सामुदायिक कार्यों तथा पंचायत क्षेत्र की उन्नति के लिए स्वेच्छापूर्वक श्रम का आयोजन करना,

(vii) उचित मूल्य वाली दुकानें खोलना,

(viii) परिवार आयोजन का प्रचार करना,

7 कृषि तथा वन परिरक्षण सम्बन्धी कार्य (Agriculture and Forest Conservation Works) :—

(i) कृषि उत्पन्न तथा आदर्श कृषि फार्मों की स्थापना,

(ii) धान्यागारों की स्थापना करना;

- (iii) राज्य सरकार द्वारा पंचायत क्षेत्र में स्थित बजार तथा पड़त भूमि को कृषि के अन्तर्गत लाना,
- (iv) कृषि उपज बढ़ाने की दृष्टि से पंचायत क्षेत्र में कृषि का न्यूनतम स्तर सुनिश्चित करना,
- (v) अच्छे गाद की व्यवस्था तथा वितरण करना,
- (vi) अच्छे बीजों के लिए नर्सरी स्थापित करना,
- (vii) उपजत बीजों का उत्पादन तथा प्रयोग करना,
- (viii) सहाकारी श्रमिणी को प्रोत्साहन देना,
- (ix) फसलों की रक्षा के उपाय करना,
- (x) छोटे सिंचाई कार्य करना,
- (xi) घास वनों का यर्षन, परिरक्षण तथा सुधार करना,
- (xii) डेयरी पारमिद्ध को प्रोत्साहन देना,

8. पशुधर्मों की नस्ल सुधारने तथा उनकी रक्षा सम्बन्धी कार्य :— (i) पशु तथा पशु नस्ल सुधारने और पशु धन की सामान्य देख-रेख की व्यवस्था करना;

(ii) नरसी साडो का भरण-पोषण करना,

9. प्राणोद्योग सम्बन्धी कार्य . कुटीर तथा श्रमोद्योगों का उन्नयन, उनका सुधार तथा उनको प्रोत्साहन देना,

10 विविध कार्य : (i) स्कूलों में भवन तथा उनके अनुसूद्ध सामस्त इमारतों का निर्माण तथा उनकी मरम्मत करना;

(ii) प्राइमरी स्कूलों के अध्यापकों के लिए रत्ने हेतु क्वाटंर बनाना;

(iii) डाक सेवा का कार्य करना,

(iv) एजेंट के रूप में या अन्यथा, अल्प बचत योजना सर्टिफिकेट्स की विधी करना ।

पंचायतों के अधिकार (Powers of Panchayats) :—पंचायत को वे सभी कार्य करने की शक्ति होती है जो उनके वर्नियों के सम्पादन के लिए आवश्यक हो । इस सम्बन्ध में यदि कोई व्यक्ति पंचायत की अवज्ञा करे तो उसको पंचायत द्वारा 15 रु० जुर्माने या दण्ड दिया जा सकता है और अवज्ञा फिर भी जारी रहें तो पहले दिन के पश्चात् जितने दिन अवज्ञा जारी रहे, प्रतिदिन एक रुपए तक के जुर्माने का दण्ड दिया जा सकता है । इसके अतिरिक्त यदि पंचायत किसी व्यक्ति को पंचायत अधिनियम के अनुसार कोई कार्य करने का आदेश दे और वह व्यक्ति उक्त कार्य को नियमित समय पर नहीं कर सके तो पंचायत स्वयं ऐसे कार्यों को करा सकती है तथा उस व्यक्ति से कर्यों को कराने का गर्भ बगूल कर सकती है ।

यदि कोई व्यक्ति पंचायत की आशाओं से अपने को दुःखित पायें तो वह उक्त पंचायत पर अधिकार क्षेत्र रखने वाली पंचायत समिति या न्याय पंचायत को

अपील कर सकता है। अपील करने की अधधि ऐसी आशा की प्रतिनिधि प्राप्त करने के समय को छोडकर 30 दिन की होगी। इसके बाद अपील पेश नहीं की जा सकेगी।

पचायत को यह अधधिकार प्राप्त है जिसमे यदि कोई व्यक्ति कोई ऐसा कार्य करे जिसके दूसरे व्यक्ति या व्यक्तियों को हानि पहुँच सकती हो तो ऐसे कार्य को रोकने के लिए निवेधाना निवारण सकती है।

इसके अतिरिक्त पचायत को सार्वजनिक सान्तो, सार्वजनिक स्थानो तथा पचायत मे निहित सम्पत्ति पर किये गये अतिवन्त्रो को हटा सकती है।

राज्य सरकार पचायत को पचायत के अधिकार क्षेत्र के अन्दर के किसी भी क्षेत्र या सरकार को देय भूमि राजस्व तथा अन्य कर सङ्ग्रह करने का अधिकार दे सकती है। इस कार्य को करने के लिए पचायत को बगुली का 10 प्रतिशत सपहला शुल्क दिया जाता है। इस कार्य से पचायत कोष की वृद्धि होती है। ऐसा करने पर उस क्षेत्र के पटवारी पचायतों के अधीन रहेगे।

पचायत अपने अजट का ध्यान रखते हुए पचायत क्षेत्र मे पुस्तकालय तथा वाचनालय खोल सकती है तथा उन्हें चला सकती है।

राजस्थान में पंचायत वित्त

(Panchayat Finances in Rajasthan)

पंचायत के वित्तीय साधनों की समस्या भी एक विचारणीय प्रश्न है। जब तक पचायतों के पास अपनी आवश्यकता की पूरा करने के साधन नहीं होंगे तब तक पचायत आन्दोलन सफल नहीं होगा। स्वर्गीय श्री बल्लभभाई पटेल ने इस समस्या पर विचार किया और वे इस मस्य पर आये कि "साधारणतया यह कहा जाता है कि मतदाताओं को मत देने की गुविधा बढा दी गई है तथा स्थानीय मस्यओं को अधिक अधिकार दे दिये गये हैं। मन्थ है, प्रदानन्त्र मे ऐसा होना भी चाहिए। लेकिन ये मध गुविधायें देने का तब तक कोई महत्त्व नहीं होगा जब तक कि स्थानीय विरा समस्या न सुलभार्ई जाय। इसके अभाव मे मत वृद्धि व स्थानीय सस्थायो के कार्यों मे वृद्धि करना ठीक उमी प्रकार है जिम प्रकार एक मृत शरीर को सजाना।"

पचायतों को कर लगाने का अधिकार —स्वतन्त्रता प्राप्ति के पूर्व पचायत वित्त व्यवस्था की अज्ञानीय रही है। उभवे पास कार्य अधिक ये लेकिन धन का अभाव था। यही कारण था कि कोई ठोस कार्य पचायतों न कर सकी। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् इस समस्या की ओर ध्यान दिया जा रहा है। मविधान ने पचायतों को यह अधिकार दिया है कि वे अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए कर लगाकर धन प्राप्त कर सकती हैं। लेकिन कर लगाने के लिए पचायत को सरकार की पूर्व अनुमति लेनी होनी है। पचायत द्वारा प्रदानित कर लगाने जा सकते हैं—

- (1) कृषि भूमि के लगान पर कर जो प्रति एकड़ 3 पैसे में अधिक नहीं हो सकता ।
- (2) व्यापार व पेशी पर कर ।
- (3) भवनों पर कर ।
- (4) उद्योग धंधों पर कर ।
- (5) बैंक गारंटियों के अतिरिक्त अन्य गारंटियों पर कर ।
- (6) शुद्ध जल का प्रबन्ध करने के उपलक्ष्य में कर ।

प्रायः के अन्य साधन राज्य सरकार प्रत्येक पंचायत को 20 न० वी० प्रति

व्यक्ति के हिसाब से प्रति वर्ष जन-संख्या के आधार पर अनुदान देती है। इसके अतिरिक्त पंचायतों को पशु बाड़े में प्रायः, जंगलानों और पटल भूमि में प्रायः, मुम्बई की गई सेवाओं का मुक्त तथा प्राणात्मिक मामलों में जुर्मानों में प्रायः होती है। पंचायतों की प्रायः में वृद्धि करने हेतु, राज्य सरकार द्वारा 50 एकड़ तक गिर्जाद करने वाले तालाब पंचायत को इम्तान्तरित कर दिये गये हैं। इन तालाबों में जो प्रायः (गिर्जाद अथवा मछली पालन) होती है वह पंचायत की प्रायः होती है। प्रत्येक पंचायत को 15 बीघा भूमि खेती के लिए दी गई है जो पंचायत के लिए प्रायः का अन्दा साधन हो सकती है।

कर लगाने के क्षेत्र में पंचायत को शूट कर, चुगी, वाहन कर, माथी कर, बागिच्य कर तथा पगलों पर कर लगाने का अधिकार प्राप्त है। परन्तु यहाँ यह बताना देना आवश्यक है कि प्रायः पंचायतों तथा कर लगाने समय शिचविचारणी है, जो उचित नहीं है। यदि जन-साधारण को यह समझाया जाय कि क्यों वे प्राप्त होने वाला धन उन्हीं के हित में खर्च होगा तो प्रायः है किसी प्रकार की कठिनाई सामने नहीं आयेगी। ग्रामीण क्षेत्रों में सामाजिक तथा धार्मिक विषयों का जो उत्तरदायित्व पंचायतों पर डाला गया है, उनको पूरा करने के लिए पंचायतों को अधिक धन का होना आवश्यक है। सरकारी अनुदान या ऋण पर निर्भर रह कर कोई भी पंचायत अपनी जिम्मेवारी पूरा नहीं कर सकती। अतः पंचायतों को अपने लिये आवश्यक धन की व्यवस्था स्वयं को करनी चाहिये। सभी भारत में लोकतान्त्रिक विवेन्द्राकरण मकसद हो गवेना।

पंचायतों पर सरकारी नियंत्रण (Government Control over Panchayats) :—पंचायतों के प्रशासन सम्बन्धी, सम्बन्ध विषयों के लिए, सरकार मुख्य नियंत्रक गता होगी। शैक्षणी और कौशलकारी अधिकार क्षेत्र में सम्बन्ध रखने वाले विषयों के अतिरिक्त पंचायत समिति (उप पंचायत क्षेत्र पर) अधिकार क्षेत्र रखती हों, पंचायत के मामलों की सामान्य नियंत्रणी रखेगी और पंचायत समिति द्वारा जारी किये गये निर्देशों का पंचायत द्वारा पालन किया जायेगा।

इसके अतिरिक्त यदि कोई पंचायत अपने कर्तव्य को करने में चुट्टि करती है और उसकी जीव के बाद यह विद्ध हो जाता है तो पंचायत अधिकारी पंचायत को

उस कर्तव्य को पूरा करने के लिए अवधि निश्चित कर सकता है। यदि उस निश्चित अवधि में भी पचायत अपने कर्तव्यों को नहीं कर पाती है उस कार्य को करने के लिये कोई व्यक्ति निश्चित किया जा सकता है और उस पर हुआ खर्चा पचायत से वसूल किया जायेगा।

प्राकस्मिक संकट के समय राज्य सरकार की शक्ति

प्राकस्मिक संकट की दशाओं में राज्य सरकार किसी भी ऐसे काम के संपादन की अवधि किसी भी ऐसे कार्य के करने की व्यवस्था कर सकती है जिसको संपादन करने की शक्ति पचायत को दी गई है और जिसका शीघ्र सम्पादन या किया जाना, उसके मत में जन साधारण की सुरक्षा के लिए आवश्यक है। साथ में राज्य सरकार यह भी आदेश दे सकती है कि इस कार्य का खर्चा पचायत द्वारा उस कार्य के करने वाले को चुकाया जाय।

पचायत का विघटन अथवा अधिग्रहण यदि सरकार इस ध्यान से सन्तुष्ट हो जाय कि पचायत अपने कर्तव्यों को पूरा करने में असफल हुई है या उनके निर्वाह में निरन्तर त्रुटियाँ करती है या अपनी शक्तियों का प्रतिग्रहण या अपनी शक्तियों का दुरुपयोग किया है या पचायत सम्बन्धित अधिकारियों की आज्ञा की अवहेलना करती है, तो राज्य सरकार ऐसी पचायतों को मुनबाई का अवसर देकर तथा सम्बन्धित जिला परिषद् से राय लेकर पचायत का विघटन या एक वर्ष के लिए अधिग्रहण कर सकती है। किसी पचायत का विघटन कर दिये जाने पर निम्नलिखित परिणाम होंगे—

(1) सरपंच और उसके समस्त पंच, विघटन आज्ञा में निर्दिष्ट विधि से अपने पद रिक्त कर देंगे परन्तु इससे उनके पुनर्निर्वाचन पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ेगा।

(2) उक्त पचायतों की समस्त शक्तियों तथा कर्तव्यों का, उक्त अवधि में एक प्रशासक जिसे राज्य सरकार समय समय पर नियुक्त करेगी, द्वारा प्रयोग तथा पालन किया जायेगा।

सरकार द्वारा अधिकारियों और कर्मचारियों की नियुक्ति

सरकार पचायतों के प्रशासन के सम्बन्धित अधिकारी तथा कर्मचारी वर्ग की नियुक्ति करती है। ये अधिकारी पचायतों का निरीक्षण करने हैं तथा उनके कार्यों की सूचना राज्य सरकार को देते हैं।

निरीक्षण तथा जांच पड़ताल : (क) राज्य सरकार या विशिष्टतः प्राधिकृत कोई अधिकारी पचायत की अचल सम्पत्ति का निरीक्षण कर सकता है।

(ख) एक लिखित आज्ञा द्वारा, कोई ऐसी पुस्तक अथवा दस्तावेज माग सकती है और उसका निरीक्षण कर सकती है जो पचायत के नियन्त्रण में हो।

- (ग) सरकार पंचायत के किमी दस्तावेज, प्रतिनिधि विवरण तथा प्रतिवेदनो को माँग सकती है।
- (घ) राज्य सरकार किमी पंचायत के विचार के लिए सम्मति भेज सकती है जिसे वह आवश्यक समझे।
- (ङ) राज्य सरकार किसी पंचायत, सरपंच, उप-सरपंच, पंच आदि के विरुद्ध जांच पड़ताल कर सकती है।

उपर्युक्त विवरण से यह स्पष्ट हो जाता है कि राज्य सरकार का पंचायतों पर काफी निष्पत्ति है। परन्तु इसका अर्थ हमें यह नहीं लेना चाहिये कि सरकार या उसके विभिन्न अधिकारी पंचायत के ईतिक कार्यों में हस्तक्षेप करते हैं। वे तो केवल तभी हस्तक्षेप करते हैं जब वे इस बात से सन्तुष्ट हो जाते हैं कि पंचायत अथवा कार्य करने में असफल हो रही है या अधिकारों का दुरुपयोग करती है। अन्त में यह कहा जा सकता है कि पंचायतों राजस्थान में सफलतापूर्वक कार्य कर रही हैं।

न्याय पंचायतें

राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 के अन्तर्गत तहसील पंचायतों का गठन किया गया था। परन्तु सन् 1960 में राजस्थान पंचायत अधिनियम में एक संशोधन के द्वारा तहसील पंचायतों का अन्त कर दिया गया तथा उनके स्थान पर न्याय पंचायतों का गठन किया गया है। अब तक ग्राम पंचायतों को जो न्यायिक अधिकार थे वे अब न्याय पंचायतों को दे दिये गये हैं।

न्याय पंचायतों का गठन : साधारणतया 5 से 7 पंचायतों के क्षेत्र में एक न्याय पंचायत की स्थापना की जाती है। जहाँ तक न्याय पंचायत के सदस्यों का अन्त है, पंचायत अधिनियम में यह स्पष्ट किया गया है कि जितने पंचायत क्षेत्र मिल कर न्याय पंचायत की स्थापना करते हैं उतने ही न्याय पंचायत में सदस्य होंगे। उदाहरण के लिए यदि 5 पंचायतों के क्षेत्रों को मिलाकर एक न्याय पंचायत की स्थापना की जाती है तो उस न्याय पंचायत में न्याय पंचों की संख्या 5 होगी।

निर्वाचन : न्याय पंचायतों के सदस्यों का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप में होता है। अर्थात् पंचायत के पंच तथा सरपंच मिलकर एक न्याय पंच का चुनाव करते हैं। इस प्रकार जितनी पंचायतें न्याय पंचायत के क्षेत्र में होती हैं उतने ही न्याय पंच होते हैं।

न्याय पंचों की योग्यता : कोई व्यक्ति, न्याय पंचायत के सदस्य के रूप में चुने जाने के योग्य नहीं होगा—

- (i) यदि वह 30 वर्ष से कम आयु का हो, या
- (ii) यदि वह धारावाहिक, स्वच्छन्द और गुणवत्ता रूप से हिन्दी पढ़ने तथा लिखने में असमर्थ हो, या

(iii) वह किसी ग्राम पंचायत, पंचायत समिति, जिला परिषद्, राज्य विधान सभा या समद का सदस्य हो, या

(iv) पागल, दिवालिया, सजा पाया हुआ हो।

कार्यकाल : न्याय पंचायत के यथा सम्भव लगभग एक तिहाई सदस्य प्रत्येक द्वितीय वर्ष की समाप्ति पर आवर्तन से बदलते रहेंगे।

न्याय पंचायतों के कार्य तथा अधिकार

न्याय पंचायतों को अपने क्षेत्र में कई प्रकार के छोटे-छोटे मामलों में न्याय करने का अधिकार दिया गया है। न्याय पंचायतों को दीवानी तथा फौजदारी मामलों में निर्णय करने का अधिकार भी दिया गया है। अधिनियम में इस बात की व्यवस्था की गई है कि जो विषय न्याय पंचायत के फौजदारी अधिकार क्षेत्र में आते हैं उन विषयों पर फौजदारी न्यायालय के समान ही विचार तथा हस्तक्षेप कर सकेगी। न्याय पंचायतों को डिग्री करने तथा जुर्माना करने का भी अधिकार है। परन्तु यदि न्याय पंचायत जॉर्ज के पश्चात् इस निर्णय पर पहुँचे कि उसके सामने दायर किया गया मुकदमा भूटा, निस्सार अथवा परेशान करने के लिए है तो वह अधिवक्ता को, अपराधी को, 5 रुपये तक, अथवा जैसा उचित समझे क्षति पूति देने के लिए आज्ञा दे सकती है।

यहाँ हम न्याय पंचायत के दीवानी तथा फौजदारी मामलों में अधिकारों का संक्षेप में वर्णन करेंगे।

दीवानी मामलों में अधिकार क्षेत्र : न्याय पंचायत को निम्नलिखित दावों की सुनवाई करने का अधिकार होगा—

- (1) निश्चित रकमों के दावों, जो 250 रुपये से अधिक न हों।
- (2) अचल सम्पत्ति पर प्रभाव न डालने वाले ठेके को तोड़ने के लिए हरजाने के दावों जो 250 रुपये से अधिक न हों।
- (3) चल सम्पत्ति को अन्याय से लेने अथवा उसको नुकसान पहुँचाने के क्षति-पूति के लिए दावों, जो 250 रुपये से अधिक न हों।
- (4) किसी विशिष्ट चल सम्पत्ति अथवा उसके मूल्य के लिए दावों, जो 250 रुपये से अधिक न हों।

न्याय पंचायत निम्न मुकदमों की सुनवाई नहीं कर सकेगी।

- (1) किसी अल्प वयस्क अथवा विवृत मस्तिष्क वाले व्यक्ति द्वारा अथवा उसके विरुद्ध,
- (2) उसी न्याय पंचायत के अध्यक्ष, अथवा किसी भी सदस्य या उसी न्याय-क्षेत्र के अन्तर्गत विद्यमान पंचायत क्षेत्र के सरपंच अथवा किसी भी पंच के द्वारा अथवा उसके विरुद्ध,

- (3) विगी विवाद घबरा विषय के सम्बन्ध में जिनमें कोई दावा भयवा प्रार्थना पर किसी राजस्व अधिकारी के समक्ष लाया या दिया जा सकता है।

साधारणतया न्याय पचायत में दीवानी दावे तीन वर्ग के भीतर प्रस्तुत किये जा सकते हैं, परन्तु इस सिद्धान्त के बाद कोई भी दावा न्याय पचायत द्वारा नहीं लिया जायगा। न्याय पचायत 6 प्रतिशत न्याय महिन दिनी दे सकती है। दिनी न्याय पचायत स्वयं तामील करवा सकती है घबरा उम क्षेत्र के मुन्सिफ मजिस्ट्रेट के पास तामील के लिए भेज सकती है। मुन्सिफ मजिस्ट्रेट इन दिनियों की तामील ठीक उसी प्रकार करायेंगा जैसे कि उसके न्यायालय से दी गई दिनिया हो।

फौजदारी मामलों में अधिकार क्षेत्र

न्याय पचायतों को निम्न फौजदारी विषयों पर न्याय करने का अधिकार दिया गया है—

- (क) पुलिस में न होने हुए पुलिस की बर्दी पहन कर लोगों को छिपाही होने का विश्वास दिलाता।
- (ख) भगडा तथा धाति भग करना।
- (ग) सम्पत्ति की तामील से बचने के लिए भाग जाना।
- (घ) सरकारी नर्मचारियों के बुलाने पर न आना, या उनके प्रश्नों या उत्तर न देना।
- (ङ) सरकारी अधिकारी द्वारा किये गये बयान पर हस्ताक्षर न करना, आज्ञा की अवज्ञा करना, जान-बुझ कर किसी अशरारत की सूचना न देना, अदालती मार्गवाही में बँटे सरकारी अधिकारी का अपमान करना आदि।
- (च) सोवने के लिए भूटे उपकरण तथा सोल व पाट का प्रयोग।
- (छ) मार्जजिनिक भरने या जलाशय का पानी गन्दा करना, मार्जजिनिक रास्ते पर सेजों में गाड़ी चलाना या गवागी करना, मार्जजिनिक रास्ते में खतरा, रकावट या क्षति पहुँचाना।
- (ज) जलने वाली वस्तु का, जिनमें मनुष्य के जीवन आदि की खतरा हो, बारोबार करना या विस्फोटक पदार्थ का बारोबार करना।
- (झ) जनता के प्रति कष्टकारक या अस्वीकृत कार्य करना।
- (ञ) गंद कातूनी अनिवार्य बेगार लेना।
- (ट) चोरी करना जो 25 रुपये में अधिक न हो, बेईमानी से चल सम्पत्ति का बचन करना अथवा उसको निजी प्रयोग में लाना या चोरी की सम्पत्ति लेना यह जानते हुए कि यह चोरी की है, जिसकी रकम 25 रुपये से अधिक न हो।

- (ठ) मरारत करना या 10 रुपये के बीमन के जानवर को मार डालना या उसे क्षति पहुँचाना ।
- (ड) धनधिकार गृह-प्रवेश ।
- (ड) कोई भी ऐसा शब्द उच्चारण करना अथवा कोई ऐसा मन्त्र करना जो कि किसी स्त्री के शीत को धनमानित करने के दृष्टिकोण से किया गया हो ।
- (ण) जनता में नरों की शान्त में उपस्थित होना और किसी व्यक्ति को विभ्रान्त ।

उपर्युक्त विषयों पर न्याय पंचायत अपना निर्णय दे सकती है । इसे अपराधी पर 50 रुपये तक का जुर्माना करने का अधिकार है । यदि कोई व्यक्ति तीन माह में जुर्माना जमा नहीं करता है तो न्याय पंचायत को अधिकार प्राप्त है कि उस अपराधी के वाद प्रति 2 रुपये पर एक दिन के कारावास को मजरा दे सकती है । इस प्रकार की अपराधों की तामीन उम क्षेत्र के मजिस्ट्रेट के द्वारा कराई जाती है । न्याय पंचायत को यह भी अधिकार प्राप्त है कि वह जिस व्यक्ति के साथ अपराध हुआ है उसे जुर्माने की पूरी रकम या उसका कुछ हिस्सा दिना सकती है ।

न्याय पंचायतों की कार्य-प्रणाली

कोई व्यक्ति जो न्याय पंचायत में दावा या मुकदमा दायर करना चाहता है तो वह अध्यक्ष या उसकी अनुपस्थिति में किसी भी सदस्य को लिखित या मौखिक प्रार्थना करेगा । इस सम्बन्ध में प्रार्थी को निश्चित शुल्क भी जमा करना होता है । तत्पश्चात् जिस दिन उस मुकदमे की कार्यवाही की जाती होती है उसकी सूचना वादी या अभियान्त को (समय तथा स्थान सहित) दी जाती है । न्याय पंचायत प्रार्थी या अभियान्त की प्रार्थना सुन कर तथा जाँच कर उसके दावे या अभियोग को सार्विक कर सकती है, लेकिन उसे ऐसा करने के लिए कारण लिखने होते । यदि प्रतिवादी या अपराधी उस न्याय पंचायत क्षेत्र के बाहर रहता हो या सम्मन जारी करने के समय ऐसे क्षेत्र के बाहर हो तो न्याय पंचायत सम्बन्धित मजिस्ट्रेट या मजिस्ट्रेट के पास तामीन के लिए भेजेगी जो उसकी तामीन उसी प्रकार करवायेगी जैसे वह उन्हीं के न्यायालय का सम्मन हो ।

मुकदमे के पक्षकारों को न्याय पंचायत के सम्मुख स्वयं उपस्थित हो करने हैं । यदि पंचायत उचित समझे तो उनमें से किसी को वैयक्तिक रूप में उपस्थित होने से मुक्त कर सकती है तथा उसके प्रतिनिधि को उपस्थित होने की अनुमति दे सकती है । भारतीय प्रथा के अनुसार सामान्यतः पदांशहीन स्त्रियाँ वैयक्तिक उपस्थिति से मुक्त मानी जाती हैं ।

न्याय पंचायत द्वारा भेजे गये सम्मान पर यह विचारा प्रावश्यक है कि वह व्यक्ति गवाही देने या कोई दस्तावेज पेश करने के सम्बन्ध में चुसाया जा रहा है।

न्याय पंचायतों ने न्याय व सौन्दर्य के न्यायालय हैं। घनः न्याय पंचायतों का परम वर्तमान है कि वे प्रत्येक वैध चीज का पता लगायें। उन्हें केवल मात्र रिपोर्ट पर ही निर्भर नहीं रहना चाहिए। सत्यता का पता लगाने के साधन तर्क-मग्न तथा न्याय-मग्न होने चाहिए। मारपीट करना, जाति बाहर करने का टर बनाना या लाठी द्वारा निर्वास्य करना उचित नहीं है। मामलों की सुनवाई करने समय ऐसा कोई पक्ष उभरने भाग नहीं ले सकता जो उस मामले में अपना कुछ स्वायं करता हो।

नियन्त्रण या निगरानी के अधिकार

किसी न्याय पंचायत द्वारा किसी दावे या मामले पर विचार कर दी गई मजा, टिप्पणी या धादेन की कोई शक्ति नहीं होगी। हालांकि उम क्षेत्र के मुन्सिफ, मजिस्ट्रेट को यह अधिकार प्राप्त है कि वह चल रहे किसी मुकदमे के कागजात मगवा सकता है तथा इसके निर्णय में प्रावश्यक परिवर्तन कर सकता है। इन प्रकार की कार्यवाही किसी पक्ष के निवेदन पर या न्यायालय स्वतः कर सकेगा।

न्याय पंचायतों को अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्ट जिला या मंत्र-न्यायाधीश को प्रस्तुत करनी होती है। राज्य सरकार को किसी भी न्याय पंचायत या उसके पक्ष को उभरी मददना या अपनी शक्ति के उपयोग करने पर हटाने का अधिकार प्राप्त है। राज्य सरकार यदि चाहें तो न्याय पंचायत को कुछ समय के लिए या पूरे समय के लिए तोड़ सकती है। इसके प्रतिरिक्त राज्य सरकार के अधिकृत अधिकारी (जिम्मेदार) न्याय पंचायत की प्रचल सम्पत्ति का निरीक्षण कर सकते हैं। नियंत्रण प्राज्ञा द्वारा पुस्तक भण्डार दस्तावेज मगवा सकते हैं और उनका निरीक्षण कर सकते हैं। प्राधिकृत अधिकारियों को यह भी अधिकार प्राप्त है कि वह न्याय पंचायतों की कार्यवाहियों और कानूनों के सम्बन्ध में ऐसे विवरणों, प्रतिवेदनों या दस्तावेजों की प्रतिनिधियां मांग सकते हैं।

घनः न्याय पंचायतों पर भी सरकार या उसके द्वारा प्राधिकृत अधिकारियों का किसी न किसी रूप में संपादन नियन्त्रण रहता है।

परीक्षोपयोगी प्रश्न

- (1) स्थानीय स्वशासन में भाग क्या सम्मने हैं ? भारत में उसके महत्व का वर्णन कीजिये।

What do you understand by Local Self-Government ?
What is its importance in India ?

- (2) राजस्थान में *म्युनिसिपैलिटी* के संगठन तथा कार्यों का वर्णन कीजिये। सरकार उन पर क्या नियन्त्रण रखती है ?
 Describe the composition and functions of Municipalities in Rajasthan. What is the extent of the control exercised on Municipalities by the Government ?
- (3) राजस्थान में *म्युनिसिपैलिटी* के आय के साधनों का वर्णन कीजिये।
 Describe the sources of income of Municipalities in Rajasthan
- (4) ग्राम पंचायतों के विकास का इतिहास और उसके संगठन तथा कार्यों का वर्णन कीजिये। ग्राम प्रशासन में पंचायतों का क्या स्थान है ?
 Trace the development of Village Panchayats and describe their composition and functions. What part do they play in village administration
- (5) राजस्थान में पंचायतों के आय के साधनों का वर्णन कीजिये और उन पर सरकारी नियंत्रण की व्याख्या कीजिये।
 Describe the sources of income of Village Panchayats in Rajasthan and discuss the Government control over them.
- (6) राजस्थान में न्याय पंचायतों के संगठन तथा मुख्य कार्यों का वर्णन कीजिये।
 Describe the organization and functions of Nyaya Panchayats in Rajasthan.
-

19

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण

(DEMOCRATIC DECENTRALIZATION)

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् देश के सम्मुख एक बहुत महत्वपूर्ण प्रश्न था कि भारत का चतुर्भुजी विकास किस प्रकार किया जाय। इस प्रश्न को हल करने के लिए समिति बनाई गई जिसके अध्यक्ष स्वर्गीय बलवन्तराय मेहता थे। प्र.त. इस समिति का नाम भी बलवन्तराय मेहता समिति रखा गया। इस समिति ने केन्द्रीय सरकार को सुझाव दिया कि यदि देश में तीव्र गति से प्रगति करनी है तो विकेन्द्रीकरण आवश्यक है। समिति ने अपनी रिपोर्ट में 'त्रिस्तरीय व्यवस्था' का सुझाव दिया जिसके अनुसार सबसे नीचे वा स्तर गाँवों को माना गया तथा वहाँ पंचायतों का संगठन किया जाय। बीच का स्तर जिसे एण्ड स्तर भी कहते हैं, एण्ड समिति या पंचायत समिति बनाने का सुझाव दिया। शीर्ष पर जिला परिषद् के संगठन की सिफारिश की गई।

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का अर्थ (Meaning of Democratic Decentralization) — इसके पहले कि हम राजस्थान में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था का अध्ययन करें, इस शब्द के अर्थ को समझ लेना आवश्यक है। इस शब्द के अर्थ है की समझने के लिए विकेन्द्रीकरण का अर्थ स्पष्ट करना होगा। विकेन्द्रीकरण का अर्थ होना है—'सत्ता का बंटवारा या वितरण'। यह शब्द केन्द्रीकरण शब्द का विलुप्त विपरीत अर्थ रखता है। हमें प्रज्ञामन की सत्ता एक ही स्थान पर कुछ लोगों के हाथ में केन्द्रित होनी है, जबकि विकेन्द्रीकरण में सत्ता का वितरण अधिक से अधिक लोगों में होता है। इस विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था में सरकार अपने प्राणामनिक अधिकार नीचे के स्तरों में बाँट देगी है।

जब इस प्रकार की व्यवस्था किसी राज्य में होती है तो प्रत्येक व्यक्ति सरकारी कार्य को अपनी कार्य समझने लगता है। इसका परिणाम यह होता है कि सभी कर्म्मों से कन्या मिला कर प्रत्येक कार्य को करते हैं जिससे राज्य की प्रगति बड़ी तेजी से होने लगती है। इसका एक और परिणाम होता है, कि सरकार छोटे-छोटे कार्यों में झुटकार या जानी दे शीर प्राना ध्यान प्राय प्रावश्यक कार्यों में लगा सकती है।

विकेन्द्रीकरण के अर्थ को समझने के पश्चात् लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का अर्थ प्रासानी से समझा जा सकता है। लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का अर्थ होता है— 'लोकतन्त्र के सिद्धान्तों के आधार पर विभिन्न स्तरों पर स्थानीय समस्याओं का निर्माण किया जाय तथा उनमें प्राशासनिक गति का इस प्रकार वितरण किया जाय कि जनसाधारण को प्रत्येक स्तर पर उसको अनुभूति हो सके और वह अपने उत्तरदायित्व को महसूस कर सके।' इस प्रकार लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण में छोटी-छोटी इकाइयों की स्थापना की जाती है तथा उसका समूह लोकतन्त्र के सिद्धान्तों के आधार पर होता है और उनको प्राशासनिक अधिकार दिये जाते हैं। इस व्यवस्था को ही जनता का अपना सच्चा शासन कहा जा सकता है।

बलवन्तराय मेहता अध्ययन दल की सिफारिशें (Recommendations of Balwant Rai Mehta Study Team)

श्री बलवन्त राय मेहता दल की सिफारिशों के अनुसार लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण व्यवस्था में तीन स्तरीय व्यवस्था होगी। सबसे नीचे पंचायतें होगी, बीच में पंचायत समिति तथा सबसे ऊपर जिला परिषद् होगी।

(1) इनमें केवल पंचायतें ही सीधे चुनाव (Direct Election) द्वारा निर्वाचित होगी। निर्वाचित सदस्यों के प्रतिरिक्त दो महिला सदस्यों और परिगणित जाति तथा परिगणित कबीले (Scheduled Tribes) से एक-एक सदस्य का सहवृत्त (Co-opt) निर्वाचित सदस्यों द्वारा किया जायेगा। पंचायत का एक सभापति (Chairman) भी होगा। उन ग्राम पंचायतों के प्रतिरिक्त जो कि प्रशासनिक कार्य करेगी, निश्चित गांवों के प्रत्येक समुदाय के लिए एक-एक न्याय पंचायत भी होगी न्याय पंचायत के सदस्यों का निर्वाचन जिला दण्डनायक (District Magistrate), ग्राम पंचायत द्वारा दी गई सूची में से करेगा।

(2) पंचायत समिति के सदस्यों का निर्वाचन अप्रत्यक्ष निर्वाचन (Indirect Election) द्वारा खण्ड (Block) में स्थित पंचायतों में से होगा। इस खण्ड में जो म्युनिसिपैलिटी होगी, प्रत्येक अपने एक-एक सदस्य का निर्वाचन, पंचायत समिति में भेजने के लिए करेगी। इसके प्रतिरिक्त निर्वाच्य जगहों (Elective Seats) में 10% खण्ड में कार्यरत सहकारी समितियों के प्रतिनिधियों या तो चुने हुए या सहवृत्त (Co opt) किये गये सदस्यों से भरी जायेगी। सब डिविजनल अधिकारी या रेवेन्यू डिविजनल अधिकारी इनका अध्यक्ष (Chairman) होगा—पहले दो वर्षों के लिए। पंचायत समिति का कार्यकाल 5 वर्ष का होगा।

(3) जिला परिषद् के सदस्यों में जिले की सभी पंचायत समितियों के अध्यक्ष होंगे। राज्य विधान सभा तथा संसद् के वे सभी सदस्य जिनके निर्वाचन क्षेत्र (Constituencies) जिले में पड़ते हैं और जो कुछ या पूरे जिले का प्रतिनिधित्व

करते हों, इसके सदस्य होंगे। जिला स्तरीय प्रधिकारी (District Level Officers) भी इनकी बैठकों में भाग लेंगे। जिला परिषद् का एक अध्यक्ष होगा।

(4) पंचायत समिति के कार्य—पंचायत समिति के कार्य कृषि के प्रत्येक पहलू का विकास, जानवरों की नस्ल व स्वास्थ्य में सुधार, लघु व स्थानीय उद्योगों को बढ़ावा, जन सेवा, न्यायालयी कार्य, प्राथमिक शालाओं को चलाना, तथा सामुदायिक का लेगा रखना है। पंचायत समिति को राज्य सरकार के प्रभिवर्ता (Agent), जो विकास योजनाएँ इसमें दी गई हैं, उन्हें कार्य रूप देना है। समिति ने यह भी सिफारिश की कि प्रत्येक कार्य पंचायत समितियों को तभी दिये जायें जब कि वे कार्यक्षम जनतामित्र सहायकों की तरह कार्य करना प्रारम्भ कर देंगी।

(5) पंचायत समिति के कार्य के साधन निम्न होंगे—

- (1) गण्ड में जमा किये हुए भूमि कर का कुछ प्रतिशत भाग।
- (2) भूमि से प्राप्त होने वाली आय (Land Revenue) पर कर।
- (3) पैसे पर लगाया गया कर।
- (4) सत्तन सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर लगाया गया शुल्क।
- (5) सम्पत्ति से होने वाली आय तथा किराया।
- (6) छोड़ारो तथा पट्टा देने पर आय।
- (7) तीग-यात्रा कर, मनोरंजन कर, प्राथमिक शिक्षा शुल्क, मेले तथा बाजारों से होने वाली आय।
- (8) मोटर-गाड़ियों के टैक्स से होने वाली आय का कुछ भाग।
- (9) जनता द्वारा स्वच्छतापूर्वक दिया गया दान।
- (10) सरकार द्वारा दिये गये अनुदान।

(6) राज्य सरकारों को चाहिए कि वे इन समितियों को शर्तों पर या बिना शर्तों पर अनुदान दे, विशेष तौर पर आर्थिक तौर से पिछड़ी हुई जगहों (Areas) का ध्यान रखने हुए।

(7) केन्द्रीय या राज्य सरकार द्वारा जो भी धन गण्ड में खर्च किया जाता है वह पंचायत समिति के द्वारा ही, प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से खर्च किया जाना चाहिए। इसका अर्थवाद यह है कि अगर समिति किसी मस्या को सीधे ही मदद करने की सिफारिश करे, तो वेगा ही सरकार द्वारा किया जाय।

(8) समिति के तकनीकी अधिकारों जिला स्तर के तकनीकी बड़े अधिकारियों के तकनीकी नियन्त्रण में हों, परन्तु उन्हें मुख्य प्रशासकीय अधिकारियों के प्रशासकीय तथा कार्य सम्बन्धी नियन्त्रण में रहना होगा।

(9) समिति का वार्षिक बजट जिला परिषद् द्वारा अनुमोदित होना चाहिए।

(10) सरकार द्वारा योजना नियन्त्रण बनाये गयना, उदाहरण के लिए, जनता के हित के लिए, पंचायत समिति का उत्त्पन्न किया जा सकता है।

(11) पचायत समिति का संगठन निर्वाचन के आधार पर ही होना चाहिए, साथ ही यह भी नियम होना चाहिए कि दो महिला सदस्यो तथा अनुसूचित जातियो तथा कबीलो के एक-एक सदस्य का सह वरण (Co-opt) किया जा मके और किसी दूसरे गुट को विशेष प्रतिनिधित्व देने की आवश्यकता नही है ।

(12) पचायत के साधन—मकान कर से प्राप्त धन, बाजारो व वाहनो पर टैक्स, घु गी कर, चरागाह से ग्रामदनी, पशुओ की विक्री पर कर तथा पचायत समिति द्वारा दिये गये अनुदान ।

(13) भूमि कर को इकट्ठा करने के लिए ग्राम पचायतो को अधिकरण (Agency) मानना चाहिए और उन्हें कमोशन देते रहना चाहिए । इस कार्य के लिए पचायतो का स्तर, प्रशासकीय व विकास कार्य, जो जितना अधिक करती हो, व अच्छा करती हो, के अनुसार निर्धारित कर देना चाहिए । सिर्फ उन्ही पचायतो को जो कम से कम एक न्यूनतम स्तर तक सन्तोपप्रद कार्य कर रही हो, को यह अधिकार दिया जाय ।

(14) ग्राम पचायतो का यह अधिकार होना चाहिए कि वे पचायत समिति को प्राप्त हुए भूमि कर में से नियम (Statutory) के द्वारा एक निश्चित भाग प्राप्त कर सके ।

(15) ग्राम पचायतो का बजट पचायत समिति द्वारा जांच किया हुआ व अनुमोदित हो । पचायत समिति के मुख्य अधिकारी को पचायत पर वही शक्ति प्राप्त होगी, जो कि जिलाधीश को पचायत समिति पर प्राप्त होती है । कोई भी ग्राम पचायत राज्य सरकार के अतिरिक्त और किसी के द्वारा भग नहीं की जा सकती । राज्य सरकार भी इसे जिला परिषद् की सलाह व संपारिस पर ही भग करेगी ।

(16) ग्राम पचायतों के मुख्य कृत, अन्य कृत्यों के अतिरिक्त निम्न हैं— स्वच्छ व स्वास्थ्यप्रद जल की समुचित व्यवस्था करना, पीने के पानी को गन्दा होने से बचाना और गन्दे पानी का पीने के लिए उपयोग न होने देना, प्रकाश व स्वच्छता की व्यवस्था करना, जमीन का प्रवन्ध करना, प्राकंडो का संप्रह, तथा अन्य आवश्यक लेखा-जोखा रखना तथा विद्युडी हुई जातियो की भनाई का ध्यान रखना । इसके अतिरिक्त पचायत को सोपी गई योजनाओं को अमल में लाने के लिए पचायत समिति के अधिकरण के तौर पर भी कार्य करेगी ।

(17) न्याय पचायत का कार्यक्षेत्र ग्राम सेवक क्षेत्र से भी बडा हो सकता है और पचायतो द्वारा जो सुभाव, नाम सूची में दिये गये हो, उनमें से जिला मजिस्ट्रेट न्याय पचायत के सदस्यो के नाम का निर्वाचन कर सकते हैं ।

(18) विभिन्न पचायत समितियो में ताल-मेल बनाये रखने के लिए आवश्यक है कि जिला परिषद् बनाई जाये, जिसके सदस्य सभी पंचायत समितियो के

अध्यक्ष हों, क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करने वाले विधानसभा सदस्य तथा गगद् सदस्य हों और जिला स्तरीय अन्य सदस्य हों।

(19) यदि लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के इस प्रयोग से इस अधिक लाभ प्राप्ति की आशा रहते हैं, तो इसके लिए आवश्यक है कि दस योजना के तीनों स्तरों (Three Tiers) को एक साथ शुरू किया जाय व तबरे जिले में तीनों स्तरों—पंचायत, पंचायत समिति तथा जिला परिषदों का कार्य एवं ही समय में शुरू कराया जाय।

राजस्थान में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण (Democratic Decentralization in Rajasthan)

राजस्थान भारत का पहला राज्य था जिसने लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण को अपनाया। यह राजस्थान के लिए एक नये की याग थी। यह योजना अधिनियम के रूप में राजस्थान राज्य विधान सभा में 13 मई, 1959 को प्रस्तुत की गई। तत्पश्चात् राजस्थान विधान सभा ने इसे पारित कर दिया। 9 अक्टूबर, 1959 को भारत के राष्ट्रपति ने अपनी अनुमति इस अधिनियम पर दे दी। इस अधिनियम का नाम राजस्थान पंचायत समितिया तथा जिला परिषद् कानून रखा गया। 2 फरवरी, 1959 को नागौर में स्वर्णोप प्रधान मंत्री श्री जवाहरलाल नेहरू के कर कमलों द्वारा इस योजना का उद्घाटन किया गया। इसके बाद आज देश के सभी राज्यों ने इस योजना को अपनाया है।

अधिनियम का उद्देश्य :—द्वितीय पञ्चवर्षीय योजना में योजना प्रायोग ने इस बात पर बल दिया कि प्रत्येक योजना निम्न स्तर में चालू की जावे और इसके लिए पंचायतों को प्राथमिकता बनाया जावे। प्राथमिक विभाग की सब योजनायें प्राथमी महत्व तथा आरम्भिकता के आधार पर चले। सामुदायिक विकास योजना के कार्यक्रम का अध्ययन करने वाली समिति ने श्री बलकृष्ण मेहता की अध्यक्षता में काफी खानवीन की कि सामुदायिक विकास योजनायें चालू करने के बाद हमने कितनी सफलता प्राप्त की? उमने यह देखा कि हमारे विभागत कार्यक्रम के पीछे जो भावना थी कि वह ग्राम लोगों का कार्यक्रम चले, लेकिन वह चल नहीं पाया। अतः उस समिति ने निष्कर्ष की कि विकास योजना के कार्यक्रम के सम्बन्ध में एक विकेन्द्रीय प्रशासन की योजना स्पष्ट तथा जिन्हा स्तर पर लागू की जाय जिससे कि गाँव अपने विकास की जिम्मेदारी समझे और उग गाँव की पंचायत समिति होकर अपने विकास कार्यक्रम में जुट जावे। अतः इस विधेयन द्वारा राज्य में पंचायत समितिया तथा जिला परिषदें स्थापित करने का कानून बनाया तब किया गया। इस विधेयक द्वारा राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 में भी आवश्यक मंतीधन किये जायेंगे जिससे कि पंचायतें इस विधेयक द्वारा गोपनीय विमूचीय ढांचे—पंचायत, पंचायत समिति एक निम्न निवास होगी तथा उम षण्ट का प्रशासन तथा

सामुदायिक विकास कार्यक्रम का मंचालन पंचायतों की सहायता से पंचायत समिति द्वारा किया जाएगा। जिला परिषद् भी एक निगम नियमित होगी तथा वह जिले में होने वाले विकास तथा योजना कार्यक्रमों के लिए एक सलाहकार तथा परिवेक्षण संस्था होगी। यह जिले की समस्त पंचायत समितियों की समस्याओं पर विचार कर उनमें समन्वय लायेगी तथा उनके कार्यों का परिवेक्षण करेगी। जिला परिषदों के बनने पर जिला बोर्ड समाप्त हो जायेंगे। पंचायत, पंचायत समिति तथा जिला परिषद् स्तर पर विधेयक द्वारा प्रस्तावित कृत्यों में जनता सभी विकास कार्यक्रमों में दिल पाल कर सक्रिय भाग ले सकेगी। सरकार यह आशा करती है कि उत्तम स्थानीय जनता में उत्साह उत्पन्न होगा तथा नेतृत्व की भावना जागेगी। जो लोखतन्त्रीय संस्थाओं में सफलतापूर्वक कार्य मंचालन के लिए अत्यन्त आवश्यक है।”

उपर्युक्त उद्देश्यों के आधार पर ही यह अधिनियम बनाया गया है। इसमें अब यह आशा की जाती है कि जनता में आत्मनिर्भरता जायेगी। वे अपना विकास स्वयं करने को आतुर होंगे। अपनी आनन्द्यरताओं तथा अपनी इच्छाओं के अनुसार कार्य कर सकेंगे। इसलिए उनका काफी अधिकार तथा अधिक सहायता दिये जाने का प्रावधान रखा गया है। इन संस्थाओं पर सरकार का प्रभाव नियन्त्रण नहीं होगा। बहुत सम्भव है कि ये लोग कृटिया करने परन्तु कृटियाँ करने भी वे सीखें—यह हमारा ध्येय होगा। आखिर वे जनता के प्रतिनिधि हैं और उनकी इच्छा को ही वे व्यक्त करते हैं।

उपर्युक्त कानून के अन्तर्गत राजस्थान के प्रत्येक जिले में एक जिला परिषद् की स्थापना की गई। राजस्थान में कुल 26 जिले हैं, इस प्रकार 26 जिला परिषदों की स्थापना की गई। जहाँ तक पंचायत समितियों का प्रश्न है राजस्थान में 232 पंचायत समितियों का गठन किया गया। पंचायतों की व्यवस्था राज्य में पहले से ही की जा चुकी थी, जिसका विवरण पहले अध्याय में दिया जा चुका है। इस अध्याय में 28 पंचायत समितियों तथा जिला परिषदों का वर्णन करेंगे।

पंचायत समितियाँ (Panchayat Samities)

समूह - राज्य सरकार किसी भी ब्लॉक में पंचायत समिति की स्थापना कर सकती है। विकास ब्लॉक के क्षेत्र में जितनी ग्राम पंचायतें आती हैं, उनके सरपंच उनके पदेन सदस्य होंगे। यदि ब्लॉक की किसी पंचायत के सरपंच का स्थान रिक्त है तो, जब तक वह स्थान न भरा जाय, तो उस पंचायत का उप-सरपंच ब्लॉक की पंचायत समिति का सदस्य होगा। यदि ब्लॉक के किसी पंचायत के सरपंच तथा उप-सरपंच दोनों के स्थान रिक्त हों तो, जब तक दोनों स्थानों में से कोई भी एक न भरा जाय, पंचायत द्वारा अपने अन्य पंचों में से चुना गया कोई भी व्यक्ति, उम्र ब्लॉक की पंचायत समिति का सदस्य होगा। इससे प्रतिरिक्त यदि किसी पंचायत को राज्य

सरकार ने तोड़ दिया है तो ऐसी स्थिति में पंचायत समिति उस पंचायत क्षेत्र में किसी व्यक्ति को सहवृत्त (Co-op) कर सकती है।

राज्य सरकार ने सन् 1964 में पंचायत के कानून में संशोधन किया जिसके अनुसार पंचायत समिति के कुछ पदेन सदस्य और बंध गये। इस संशोधन में उप-जिलाधीन तथा पंचायत समिति से चुन कर गये विधान सभा के सदस्य भी पंचायत समिति के पद पदेन सदस्य होंगे। लेकिन उप-जिलाधीन को पंचायत समिति के कामों में भागदान करने का कोई अधिकार नहीं होगा। जबकि विधान सभा के सदस्य को यह अधिकार दिया गया है परन्तु विधान सभा के सदस्य किसी स्थाई समिति के अध्यक्ष या प्रधान नहीं बन सकते हैं।

पंचायत समिति में सहवृत्त सदस्य : प्रत्येक पंचायत समिति में कुछ सहवृत्त सदस्य होते हैं। इन सदस्यों को चुनने का अधिकार केवल पदेन सदस्यों को होता है। चुनाव बहुमत के आधार पर किया जाता है। निम्न व्यक्ति पंचायत समिति के सदस्यों के रूप में सहवृत्त किये जायेंगे—

- (i) दो महिलायें, यदि पंचायत समिति की कोई महिला सदस्य न हो, एक महिला, यदि सरगांचों में एक महिला सदस्य हो।
- (ii) अनुसूचित जातियों के दो व्यक्ति, यदि ऐसा कोई व्यक्ति पंचायत समिति का सदस्य न हो।
- (iii) अनुसूचित जातियों का एक व्यक्ति यदि एक सरपंच इन जाति का चुनकर था गया हो,
- (iv) अनुसूचित जन-जातियों के दो व्यक्ति, यदि अनुसूचित जन-जातियों का कोई सरपंच न हो तथा तालुका की कुल जनसंख्या का 5 प्रतिशत से अधिक जनजाति की जनसंख्या हो,
- (v) ग्रामदान गांवों के प्रतिनिधि जो प्रत्येक गांव में एक होंगे।

पंचायत समिति के सह-सदस्य : सन् 1964 में किये गये संशोधन के अनुसार उक्त सदस्यों के प्रतिनिधित्व पंचायत समिति में कुछ सह-सदस्य होंगे—

- (i) विकास तालुका की सेवा सहकारी समितियों के अध्यक्षों द्वारा उन्हें में से निर्वाचित एक प्रतिनिधि,
- (ii) विकास तालुका के सेवा सहकारी समितियाँ तथा मार्केटिंग सहकारी समितियों के प्रतिनिधित्व अन्य सहकारी समितियों के द्वारा उन्हें में से निर्वाचित एक प्रतिनिधि, और
- (iii) विकास तालुका में काम करने वाली मार्केटिंग सहकारी समितियों के अध्यक्ष।

यहाँ यह बताना उचित होगा कि सह-सदस्यों को पंचायत समिति की बैठकों में भाग लेने का अधिकार तो है परन्तु उन्हें मत देने का अधिकार केवल

उत्पादन कार्यक्रम सम्वन्धी मामलो पर ही है, अन्य विषयो पर नहीं। इनके प्रतिरिक्त ये प्रधान, उप-प्रधान, पञ्चायत समिति की स्थाई समिति के अध्यक्ष आदि भी नहीं बन सकते।

पञ्चायत समिति के प्रधान तथा उप-प्रधान : प्रत्येक पञ्चायत समिति का एक प्रधान तथा उप-प्रधान होगा जो पञ्चायत समिति के सदस्यों द्वारा उनमें से ही चुना जायगा। लेकिन सन् 1964 के संशोधन के अनुसार पञ्चायत समिति के पदेन तथा सहयुक्त सदस्य (उप-जिन्नाधीन को छोड़कर) एवं पञ्चायतो के निर्वाचन तथा सहयुक्त सदस्य प्रधान तथा उप-प्रधान के चुनाव में भाग लेते।

इस संशोधित कानून में इस बात की भी व्यवस्था की गई है कि एक साधारण मतदाता भी प्रधान बन सकता है। धतः यह प्रावधान रखा गया कि पञ्चायत समिति का प्रधान कोई ऐसा व्यक्ति बन गया है जो पञ्चायत समिति का सदस्य नहीं है तो वह उसका पदेन प्रतिरिक्त सदस्य माना जायगा।

यदि पञ्चायत समिति का प्रधान किसी पञ्चायत का सरपंच चुन लिया जाता है तो यह नाम मात्र का सरपंच उस पञ्चायत का रहेगा। ऐसी स्थिति में उप सरपंच पञ्चायत का कार्य करेगा तथा यह ही उस पञ्चायत का पञ्चायत समिति में प्रतिनिधित्व करेगा।

प्रधान तथा उप-प्रधान की शक्तियाँ और कार्य : किसी पञ्चायत समिति का प्रधान—

- (1) पञ्चायत समिति की बैठकें बुलायेगा, उसका गभारपनित्व तथा कार्य सन्भालन करेगा।
- (2) पञ्चायत समिति में अभिलेखों को देवेगा।
- (3) पञ्चायत में कार्य के उपक्रम की भाषना तथा उल्लाह उत्पन्न करने के लिए प्रोत्साहन देगा।
- (4) पञ्चायत समिति तथा उसकी स्थायी समितियों में कार्य करने वाले कर्मचारियों तथा विकास अधिकारी पर प्रासासनिक नियंत्रण रहेगा।
- (5) सापालकालीन स्थिति में विकास अधिकारी के परामर्श से स्थिति का सुधारण करने के उचित कदम उठायेगा।
- (6) प्रधान, प्रत्येक वर्ष के अन्त में, उस वर्ष के दौरान विकास अधिकारी के कार्य के सम्बन्ध में, एक गुप्त प्रतिवेदन जिला विकास अधिकारी को भेजेगा जो उस प्रतिवेदन की एक प्रति अपने स्वयं के गुप्त प्रतिवेदन के साथ, राज्य सरकार को भेजेगा।

जब प्रधान का पद रिक्त हो, तो पञ्चायत समिति का उप-प्रधान नये प्रधान के निर्वाचित होने तक पञ्चायत समिति के प्रधान की शक्तियों का प्रयोग तथा कार्य का सन्भालन करेगा।

प्रधान या उप-प्रधान में परिवर्धन का प्रस्ताव : प्रधान या उप-प्रधान में परिवर्धन का प्रस्ताव पंचायत समिति के सदस्यों द्वारा लाया जा सकता है। ऐसा करने के लिए जिन्याधीन की सूचना दी जाती है। तत्पश्चात् जिन्याधीन इसके लिए बैठक बुलाने के लिए पंचायत समिति के सदस्यों को सूचना की तिथि से कम से कम 15 दिन पहले सूचना रजिस्टर्ड डाक पत्र में भेजेगा। यह सूचना निर्धारित प्रपत्र पर ही जावेगी तथा उसकी एक प्रति सूचना पट्ट पर लगाई जायेगी। यदि किसी सदस्य के निवास स्थान पर डाकवाला नहीं हो या सीधे-सीधे से सूचना नहीं पहुँच सके तो तहसील के द्वारा सूचना भेजी जायेगी।

परन्तु यह बात ध्यान देने योग्य है कि प्रधान या उप-प्रधान के विरुद्ध पद भार सम्भालने के 6 महीने के भीतर कोई परिवर्धन का प्रस्ताव नहीं लाया जा सकता है। परिवर्धन का प्रस्ताव पंचायत समिति के कुल सदस्यों के कम से कम दो-तिहाई सदस्यों के समर्थन से पारित होना आवश्यक है। परिवर्धन के प्रस्ताव में वह सदस्य जिसके विरुद्ध प्रस्ताव लाया गया है, अपना मत दे सकता है तथा वह भी उन सदस्यों की मता में सम्मिलित किया जावेगा।

प्रधान या उप-प्रधान को हटाने की सरकार की शक्ति : राज्य सरकार किसी प्रधान या उप-प्रधान या सदस्य को उसके पद से हटा सकती है, यदि उसकी राय में—

(1) वह पंचायत समिति के कार्यों को राज्य सरकार के आदेशों के अनुसार नहीं करे, या उनका पालन नहीं करे या पालन करने में देरवार कर दे, या

(2) उन शक्तियों का जो उसके प्रदान की गई हैं, दुरुपयोग करता है, या

(3) वह अपने कर्तव्य पालन में व्यवहार्य ध्येष्ट होने का दोषी पाया गया हो।

सरकार जीव करने के दौरान में उसे पद से निलम्बित कर सकती है। उसे पद से हटाने के पहले राज्य सरकार उसे सुनवाई का उचित अवसर देगी तथा जिन्या परिषद् से भी परामर्श लेगी। लेकिन जिन्या परिषद् को यह परामर्श प्रेषित पत्र की तारीख से 30 दिन के भीतर देना होगा। यदि प्रधान या उप-प्रधान या सदस्य इस प्रकार के अन्तर्गत हटा दिया जाता है तो वह हटाए जाने की तिथि से तीन वर्ष तक प्रधान या उप-प्रधान या सदस्य नहीं रह सकेगा।

प्रधान या उप-प्रधान या सदस्य को हटाए जाने के पश्चात् उसके विरुद्ध स्पष्ट विहित में दोष लगाये जायेंगे। दोषाचारीय की प्रतिनिधियों उसको दी जायेंगी तथा उचित समय दिया जावेगा, जिसमें उसे उत्तर देना होगा। उत्तर प्राप्त होने पर राज्य सरकार उसे यदि उचित समझे तो उसे व्यक्तिगत सुनवाई का मौका दे सकती है।

प्रधान या उप-प्रधान या सदस्य द्वाराकरण के लिए अपने पदभार में किये गये कार्यों के लिए ही दोषी हो सकता है। अपने पदभार के पहले या बाद में किये गये कार्यों के लिए दोषी नहीं माना जा सकता है।

पंचायत समिति का कार्यकाल : सामान्यतया पंचायत समिति का कार्यकाल तीन वर्ष का होगा। लेकिन सरकार यदि चाहे तो निश्चित कार्यकाल के पूरे इसे तोड़ सकती है अथवा इनकी अवधि एक वर्ष तक के लिए बढ़ा सकती है।

पंचायत समिति के सदस्य बनने के लिए अयोग्यताएँ

ऐसा कोई भी व्यक्ति पंचायत समिति का सदस्य बनने के लिए अयोग्य होगा, यदि वह—

(i) केन्द्रीय सरकार या किसी राज्य स्वामीय सत्ता के अधीन कोई पूर्णकालिक या अर्धकालिक धैतनिक नियुक्ति पर है,

(ii) 25 वर्ष से कम आयु का है,

(iii) नैतिक पतन युक्त दुराचारा के कारण सरकारी सेवाओं से हटाया हुआ है,

(iv) पंचायत समिति के उपहार या व्यवस्थापन में कोई धैतन युक्त पद या लाभप्रद स्थान धारण करता है,

(v) यह अध्यक्ष या अग्र्यध रूप में पंचायत समिति के लिये बिये गये किसी कार्य या समिति के साथ सविदा में हिन या हिस्सा रखता है,

(vi) बौद्धी है या अन्य तारीरिक या मानसिक दोष या रोग से पीडित है जिनसे कारण वह कार्य करने के अयोग्य हो गया हो,

(vii) बिग्री सक्षम न्यायान्य द्वारा नैतिक पतन युक्त बिनी अराध का दोगी ठहराया गया है,

(viii) दिवानिया हो,

(ix) जो पंचायत समिति या पंचायत द्वारा लगाये गये बिनी कर या पीग को उसके अदा करने की तिथि के दो महीने में नहीं चुकता है,

(x) पंचायत समिति की ओर से या उसके विरुद्ध कवीय के रूप में नियोजित है,

(xi) राजस्थान पंचायत नियम, 1953 के अन्तर्गत किसी पंचायत के सरपंच या उप-सरपंच या पंच अथवा न्याय पंचायत के अध्यक्ष या सदस्य के रूप में निर्वाचन के लिए अयोग्य है।

पंचायत समिति के सदस्यों की सदस्यता का समाप्त होना

किसी पंचायत समिति का कोई सदस्य अपनी सदस्यता को देता है, यदि वह—

(i) उपयुक्त अयोग्यताओं में से किसी अयोग्यता से युक्त है या हो जाता है, या

(ii) उसके निर्वाचन, सदृश या मनोनीत, यथा स्थिति, होने की तारीख से प्रारम्भ होने वाले किसी वर्ष में कुल निवाकर—

1 सामुदायिक विकास

- (1) आर्थिक नियोजन, उत्पादन तथा मुख-मुविधायें प्राप्त करने के लिए ग्राम सस्थाओं का सगठन करना ।
- (2) पारम्परिक सहकारिता के सिद्धान्तों पर आधारित ग्राम समुदाय में आत्मविश्वास तथा स्वावलम्बन की प्रवृत्ति उत्पन्न करना ।
- (4) समुदाय की भलाई के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में काम में नही लिए जाने वाले समय तथा शक्ति का प्रयोग करना ।

2. कृषि

- (1) परिवार, ग्राम तथा खण्ड के लिए अधिक कृषि उत्पादन के लिए योजना बनाना तथा उसे पूरा करना ।
- (2) थल तथा जल के साधनों का प्रयोग तथा नवीनतम शोध पर आधारित खेती की सुधरी हुई रीतियों का प्रसार करना ।
- (3) ऐसे सिंचाई कार्यों, जिनकी लागत 25,000 रुपये से अधिक न हो, का निर्माण करना ।
- (4) मिचाई के कुम्भों, बॉवों, एनिस्टो तथा मेड बम्बों के निर्माण के लिए सहायता का प्रावधान रखना ।
- (5) भूमि को कृषि योग्य बनाना तथा कृषि भूमियों पर भू रक्षण की व्यवस्था करना ।
- (6) प्रच्छेद बीज को प्राप्त करने की व्यवस्था करना तथा उनका वितरण करना ।
- (7) फल तथा सब्जियों का विकास करना ।
- (8) खादों तथा उर्वरकों को लोकप्रिय बनाना तथा उनका वितरण करना ।
- (9) स्थानीय खाद सम्बन्धी साधनों का विकास करना ।
- (10) मुधरे हुए कृषि औजारों का प्रयोग, खरीद तथा निर्माण को बढ़ावा देना तथा उनका वितरण करना ।
- (11) पौधों की रक्षा करना ।
- (12) राज्य प्रायोजना में बताई गई नीति के अनुसार व्यापारिक फसलों का विकास करना ।
- (13) मिचाई तथा कृषि के विकास के लिए उधार तथा अन्य मुविधायें प्रदान करना ।

3. पशु-पालन

- (1) अभिजात अभिजनन साधों की व्यवस्था करके, क्षुद्र साधों की वधिया करके और कृत्रिम गर्भाधान की स्थापना तथा मधारण द्वारा स्थानीय पशुओं की प्रमोन्नति करना ।

- (2) डोर, भेट, सूपर, कुतुटादि तथा ऊँटों की गुधरी नस्लों को प्रस्तुत करना, इनके लिए सहायता देना तथा लघु आघार पर अभिजनन कार्यक्रमों को चलाना ।
- (3) छून की बीमारियों को रोकना ।
- (4) मुधरा इन्फ्रा चारा तथा पशु व्याध को व्यवस्था करना ।
- (5) प्राथमिक चिकित्सा केन्द्रों तथा छोटे पशु शौपधालयों की स्थापना करना ।
- (6) दुग्धशालाओं की स्थापना व दूध संजने की व्यवस्था करना ।
- (7) ऊन को धोलीबद्ध करना ।
- (8) शुद्ध डोरो की समस्या को सुलभाना ।
- (9) पचायत के नियन्त्रण के तालाबों में मछलियों का विकास करना ।

4. स्वास्थ्य तथा ग्राम सफाई

- (1) टीका, स्वास्थ्य सेवाओं की स्थापना तथा उमका विकास, धीर व्यापक रोगों की रोकथाम करना ।
- (2) पीने योग्य पानी की सुविधाएँ उपलब्ध करना ।
- (3) परिवार आयोजन करना ।
- (4) शौपधालयों, दवागानों, डिस्पेन्सरियों, प्रसूति केन्द्रों तथा प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों का निरीक्षण करना ।
- (5) व्यापक स्वच्छता तथा स्वास्थ्य के लिए अभियान चलाना ।

5. शिक्षा

- (1) प्राथमिक पाठशालाओं की व्यवस्था करना ।
- (2) प्राथमिक पाठशालाओं को सुनियादी पद्धति में परिवर्तित करना ।
- (3) माध्यमिक स्तरों तक छात्र-वृत्तियाँ तथा प्राथमिक सहायताएँ जिनमें अनु-सूचित जातियों, अनुसूचित जन-जातियों व अन्य पिछड़ी जातियों के सदस्यों के लिए छात्रवृत्तियाँ तथा प्राथमिक सहायताएँ सम्मिलित हैं, की व्यवस्था करना ।
- (4) लटकियों की शिक्षा का विस्तार तथा स्कूल-मालाओं का नियोजन करना ।
- (5) वरदा प्रथम से पाँचवीं तक के विद्यार्थियों को छात्रवृत्तियों तथा निर्वाह-वृत्तियों का भुगतान करना ।

5. समाज शिक्षा

- (1) मूचना, सामुदायिक व किनोद केन्द्रों की स्थापना करना ।

- (2) युवक सगठनों की स्थापना करना ।
- (3) पुस्तकालयों की स्थापना करना ।
- (4) ग्राम बाकियो तथा ग्राम साबिनो के प्रशिक्षण तथा उनकी सेवाओं के उपयोग का विशेष रूप में ध्यान रखते हुए महिलाओं तथा बालकों के बीच काम करना ।
- (5) प्रौढ शिक्षा की व्यवस्था तथा प्रसार करना ।

7. संचार साधन

- (1) सड़कों का निर्माण करना ।
- (2) पुल बनवाना ।
- (3) सड़कों तथा पुलों की मरम्मत करवाना ।

8. सहकारिता

- (1) सेवा सहकारी समितियों, श्रौचोगिक, सिंचाई, कृषि तथा अन्य सहकारी संस्थाओं की स्थापना में तथा उन्हें सक्तिगामी बनाने में सहायता देकर सहकारी बायों को प्रोत्साहित करना ।
- (2) सेवा सहकारी संस्थाओं में भाग लेना तथा उन्हें सहायता देना ।

9. कुटीर उद्योग

- (1) रोजी कमाने के अधिक अवसर देने के लिए तथा गांवों में आत्मनिर्भरता को बढ़ाने के लिए कुटीर एवं छोटे पैमाने के उद्योगों की स्थापना तथा विकास करना ।
- (2) उद्योग तथा नियोजन सम्बन्धी सम्भावित साधनों का सर्वेक्षण करना ।
- (3) उत्पादन केन्द्रों एवं प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना करना ।
- (4) कारीगरों तथा शिल्पकारों की कुशलता को बढ़ाने के कार्य करना ।
- (5) मुधरे हुए शौजारों को लोकप्रिय बनाना ।

10. पिछड़े वर्गों के लिए कार्य

- (1) अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जन-जातियों तथा अन्य पिछड़े वर्गों के लाभ के लिए सरकार द्वारा सहायता प्राप्त छात्रावासों का प्रबन्ध करना ।
- (2) समाज कल्याण के स्वयं-सेवी सगठनों को मजबूत बनाना तथा उनकी गतिविधियों का समन्वय करना ।
- (3) सयम, मदनियेध एवं समाज सुधार सम्बन्धी प्रचार करना ।

11. आपात्कालीन सहायता

प्राण, वाद, महामारी तथा अन्य व्यापक प्रभावशाली आपदाओं की दशा में आपातिक सहायता का प्रबन्ध करना ।

12. आंकड़ों का संग्रह

ऐसे आंकड़ों का संग्रह तथा संग्रहण जो कि पंचायत समिति, जिला परिषद् या राज्य सरकार द्वारा आवश्यक समझे जायें।

13. प्रचार

- (1) सामुदायिक रूप में सुनने की योजना बनाना।
- (2) प्रदर्शनियाँ लगाना।
- (3) प्रशासन करवाना।

14. बन

- (1) ग्राम बन की व्यवस्था करना।
- (2) बाड़ी-बागी में चलाई कराना।

15. विविध

- (1) पंचायतों की समस्त गतिविधियों का पर्यवेक्षण तथा उनका पथ प्रदर्शन एवं ग्राम व पंचायत योजनाओं का निर्माण करना।
- (2) पूण्यार्थ, ममानक भववा हाविहारक व्यापारों, पन्थों तथा रिवाजों का नियन्त्रण करना।
- (3) गन्दी वस्तुओं का पुनर्द्धार करना।
- (4) हाटों तथा अन्य सामाजिक सन्धियों—उदाहरणार्थ मासिक पावों, बागों, फलोंदानों व फलों आदि की स्थापना, प्रबन्ध तथा निरीक्षण करना।
- (5) भगमनों की स्थापना तथा प्रबन्ध करना।
- (6) खण्ड में स्थित दण्डशालाओं, छात्रमों, धनशालाओं, पशु चिकित्सालयों तथा अन्य संस्थाओं की स्थापना तथा निरीक्षण करना।
- (7) ग्रन्थ वचन तथा बीमा के द्वारा मितव्ययिता को प्रोत्साहन देना।
- (8) सोच-बनना तथा सन्धुति को प्रोत्साहित करना।
- (9) पंचायत समिति के क्षेत्रों का आयोजन एवं प्रबन्ध करना।
- (10) ग्राम सचिव का निर्माण करना।
- (11) ऐसे किसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए बनाये गये न्यामों का प्रबन्ध जिनके लिए पंचायत समितियों की निधि का प्रयोग किया जाय।

पंचायत समिति की आय तथा व्यय

(Income and Expenditure of Panchayat Samities)

पंचायत समिति की आय निम्न माधनों द्वारा होती है—

- (1) राज्य सरकार द्वारा पंचायत समिति को हस्ताक्षरित राशियों के लिए अनुदान।

समितियों का विचार था कि यह व्यवस्था सफलता की ओर बढ़ रही है। बोरी-रतून कर्मियों का होना स्वाभाविक है। हमें इस बात को स्वीकार करना होगा कि पचासवीं तक व्यवस्था में प्रामीण जनता की राजनीतिक जागरूकता में वृद्धि हुई है। इसमें जनता तथा उनके प्रतिनिधि एक जनता के प्रमाण के निकटता आई है। अरुण ओर प्रजासत्ता के बीच की गार्ड कापी पट चुकी है। एक गांव का साधारण व्यक्ति विभाग अधिकारी के कमरे में बहिनर तथा घातक विद्रोह के साथ जुगता है। इसके अतिरिक्त विभाग अधिकारी के अन्य अधिकारी भी उनके साथ सचरी तरह से पैदा होते हैं।

गांवों में पथों तथा सड़कों को जोड़ने का उद्देश्य मिठा है, इससे जा-सोक की भावना भी कायम है। प्रामीण जनता का पथों तथा सड़कों से सम्पर्क बना रहता है। लोग सामान्य से उठते मिल सकते हैं और अपनी कठिनाइयों को जगह दूर करना सकते हैं।

राजस्थान में सामाजिक विवेकीकरण की योजना को सफल होने में समय तथा साधनों की आवश्यकता है। किसी भी कार्य को जरूर प्रारम्भ किया जाता है तो कठिनाइयों सामने आती हैं परन्तु धीरे-धीरे ये कठिनाइयाँ कम होती चली हैं। यह बात इस योजना के लिए भी लागू होती है। साधनों से हमारा उद्देश्य यह है कि प्रजासत्तात्मिक विवेकीकरण की प्रक्रिया को अधिक समय के साधन दिए जाने चाहिए। गाँव भी संस्था सारकारी अनुदान के द्वारा स्वतन्त्रापूर्वक कार्य चली कर सकती क्योंकि सरकार का उस पर नियंत्रण बढ़ जाता है। एक संभावक, पचासवें समिति तथा शिक्षा परिषद को ध्यान रखते व साथ में साधनों में वृद्धि करनी चाहिए। दृष्टिगत इस बात को स्पष्ट करना है कि पहले जो साधनों मिलते कार्य को करने में सफल हुई उसका मुख्य कारण था—सम की कमी। यह इस संस्थाओं को सफलता प्राप्त करने के लिए सफल साधन के साधनों में वृद्धि करना आवश्यक है।

अतः मैं यह बताना चाहता हूँ कि इस योजना को जन योजना बना दिया जाना चाहिए। एक ऐसे वातावरण की सहायता की जानी चाहिए जिससे कि प्रामीण जनता का प्रजासत्तात्मिक विवेकीकरण में विश्वास बढ़े। अतः राजस्थान को ही नहीं बल्कि सम्पूर्ण देश को विवेकीकरण की आवश्यकता है। हमें हर हालत में ऐसे कार्य करना होंगे जो हमारी सफलता में सहायक हों। इस योजना का सफल होना हमें याद दिला देगा कि लोगों में आज भी सत्ता प्राप्त करने की सफलता है; तथा ये सत्ता का विवेकीकरण चाहते हैं। हमें धारण-विश्वास, समन तथा सम्बन्धित से इस योजना को सफल बनाने में जुट जाना चाहिए और हमें देखें कि यह योजना सफलता के अर्थ को देने लगेगी।

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. सामाजिक विवेकीकरण का अर्थ बताते हुए राजस्थान में सामाजिक विवेकीकरण पर एक लेख लिखिए।

Define Democratic Decentralization and write an essay on Democratic Decentralization in Rajasthan.

2. पंचायत समिति के संगठन, कार्य तथा अधिकारों का वर्णन कीजिये। क्या आप इसके सुधार के लिए सुझाव दे सकते हैं ?

Describe the Composition, function and power of Panchayat Samities. Can you give suggestions for its improvement

3. जिला परिषद् के संगठन तथा कार्य का वर्णन कीजिये।

Describe the composition and functions of Zila Parishads.